

CA1  
FN1  
-1994  
B76 copy 1

# ***The Budget Plan***

The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.  
Minister of Finance

February 1994





---

# ***The Budget Plan***

---


The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.  
Minister of Finance

February 1994



Department of Finance  
Canada

Ministère des Finances  
Canada



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115552325>

# TABLE OF CONTENTS

<b>Chapter I: Overview .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter II: Economic planning assumptions .....</b>	<b>3</b>
Introduction .....	3
The Present Economic Situation .....	3
Weak household spending has held back the recovery .....	3
Inflation and cost pressures are low .....	4
Interest rates are also low .....	5
Factors Shaping the Outlook .....	5
Forecasters' Views on Economic Prospects.....	5
The Budget Planning Assumptions .....	9
<b>Chapter III: Fiscal outlook before deficit-reduction measures .....</b>	<b>11</b>
The Fiscal Situation for 1993-94 .....	11
The Deficit Outlook Under Unchanged Policy.....	12
Actions to Sustain Economic Growth and Create Jobs .....	15
<i>Creating Opportunity</i> initiatives.....	15
Innovative approaches for social security and adjustment assistance programs.....	19
Space plan funding .....	20
Lowering unemployment insurance premium rates.....	20
Other actions .....	21
An action plan against smuggling.....	22
Deficit Outlook for Planning Purposes .....	23



<b>Chapter IV: The plan for restructuring programs and reducing the deficit .....</b>	<b>25</b>
Financing the Initiatives in <i>Creating Opportunity</i> .....	25
Restructuring Government Programs .....	27
Reductions in operating costs .....	27
Service delivery .....	28
Evaluation .....	30
Regulation .....	30
Reductions in defence spending .....	30
Reductions in grants and contributions .....	32
International assistance .....	32
Business subsidies .....	33
KAON factory project .....	35
Other grants and contributions .....	35
Building a responsible social security system .....	35
Unemployment insurance .....	36
Transfers to provinces and territories .....	37
Establishing a predictable environment for reform .....	38
Preparing for an aging population .....	41
Tax Base Broadening .....	41
Personal income tax .....	41
Life insurance premiums .....	41
\$100,000 lifetime capital gains exemption .....	42
Age credit .....	42
Business income tax .....	42
Reduce deduction for meals and entertainment .....	42
Eliminate preferential tax rate for large private corporations .....	44
Securities transactions by financial institutions .....	44
Regional investment tax credits .....	44
Private corporation dividends (Part IV tax) .....	44
Reserves of insurance companies .....	44

Energy conservation and pollution abatement equipment .....	45
Other tightening measures .....	45
Tariffs .....	45
Air Transportation Tax .....	45
Overview of Fiscal Actions .....	46
<b>Chapter V: The fiscal outlook with budget actions .....</b>	<b>47</b>
The Fiscal Outlook to 1995-96 .....	47
Revenue Outlook .....	52
Expenditure Outlook .....	54
Compliance with the <i>Spending Control Act</i> .....	58
Financial Requirements .....	59
Financial Requirements and Borrowing Authority .....	60
Fiscal Outlook in 1996-97 .....	61
Sensitivity of Fiscal Projections .....	63





## OVERVIEW

This budget represents the first phase of a two-stage process which will culminate in the 1995 budget. Together, the measures in these two budgets will lead to a fundamental reform of programs in most policy areas to enhance their impact on growth and job creation, to raise their efficiency, and to secure the government's interim target of a 3 per cent deficit-to-GDP ratio by 1996-97.

The Budget Plan is based upon a set of credible economic planning assumptions, chosen to be clearly less optimistic than the average of private sector forecasts.

Measures are taken in this budget to sustain economic growth and create jobs.

- Funding is provided to launch the initiatives outlined in *Creating Opportunity*.
- Funding is provided to develop innovative approaches for social security and adjustment assistance programs.
- Funding is provided to assist the space sector in areas where Canada has established competitive international advantages.
- Unemployment insurance premiums are being lowered in 1995 to help create jobs and put Canadians back to work.
- In total, \$1.7 billion is being provided in 1994-95 and \$7.5 billion over three years to support these initiatives.

Measures are also being taken which will secure steady reductions in the deficit beginning in 1994-95.

- The measures in this budget, which reduce the deficit, result in gross savings of \$3.7 billion in 1994-95, rising to \$13.6 billion by 1996-97. Over the three-year period, the gross savings total \$28.6 billion.
- With the financing of the initiatives to support economic growth and create jobs and the recently announced action plan against smuggling, the net savings over these three years amount to \$20.4 billion.
- There is five dollars of net expenditure restraint for every dollar of net revenue enhancements.

These fiscal actions, combined with the impact of prudent economic planning assumptions described in Chapter 2, result in the deficit declining from \$45.7 billion in 1993-94 to \$39.7 billion in 1994-95 and to \$32.7 billion in 1995-96.

- Of the \$13 billion projected decline in the deficit from 1993-94 to 1995-96, 60 per cent is attributable to the net savings generated by the measures in this budget.

Detailed fiscal projections are presented to 1995-96 only, given the sensitivity of the fiscal projections to economic developments over time. However, the decisions presented in this budget set the deficit on a path to meeting the government's deficit-to-GDP target of 3 per cent in 1996-97.

With moderate economic growth in 1996, roughly similar to that expected for 1995, the deficit target of 3 per cent of GDP is achievable.

A more definitive view of fiscal prospects for 1996-97 and beyond will be outlined in the 1995 budget. The fiscal projections will incorporate:

- the results of the actions taken in this budget. These initiatives will generate net savings of \$10.9 billion in 1996-97.
- the results of the program reviews announced in this budget and for which no fiscal savings have been incorporated, will be included in the 1995 budget results.

The fiscal projections will also take into account the recommendations of an independent external review of the Department of Finance's economic and fiscal forecasting methods and performance.

# ECONOMIC PLANNING ASSUMPTIONS

## Introduction

For several years, the Canadian economy has been performing below potential. Until recently interest rates have been high, the recovery from the recession has been painfully slow and unemployment remains unacceptably high.

This poor economic performance has created substantial excess capacity in output and labour markets. This, combined with good productivity performance, has pushed inflation and cost pressures down to the lowest levels in a generation. Interest rates are also close to 23-year lows, setting the stage for a rebound in interest-sensitive spending by households and businesses.

In December 1993, 38 leading economists from across Canada participated in a roundtable discussion with the Minister of Finance on the economic and fiscal outlook and related policy issues. The consensus view was that growth would pick up over the next year lead by strong export growth. Household spending would, however, lag the pace of expansion.

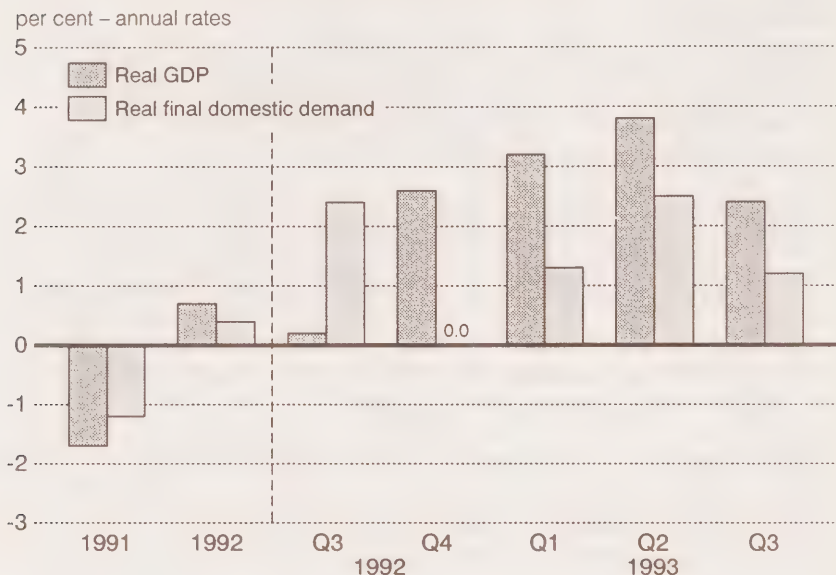
A key recommendation given at the December meeting of economists was that budget planning should not be based on overly-optimistic economic assumptions. This had been done in the past and had resulted in fiscal forecasts that went substantially off track and in policy actions that were inappropriate. To minimize the risk of this happening again economic assumptions below the middle of the range of private sector forecasts have been used in developing the budget plan.

## The Present Economic Situation

### Weak household spending has held back the recovery

Real GDP growth has firmed over the past year, although it remains modest compared to previous recoveries. The recent strengthening reflects a strong export performance resulting from improved Canadian competitiveness and sustained growth in the United States. Business investment, particularly in machinery and equipment, has also supported economic activity, reflecting increased profitability and lower interest rates.



**Chart 1***Real GDP and real final domestic demand growth*

The recovery has, however, been held back by the slow growth of domestic demand (Chart 1). Slow employment growth has restrained the growth of income and hurt consumer confidence. This, in turn, has weakened household spending on goods and services. Lack of confidence has also held back residential investment, despite very substantial declines in mortgage interest rates. In fact, residential investment remains substantially below its pre-recession peak.

As a result of the slow recovery, progress has yet to be made in eliminating the substantial excess capacity that emerged during the recession.

**Inflation and cost pressures are low**

Inflation measured by the consumer price index (CPI) has been below 2 per cent for two years, despite the upward pressure on the price of imported goods arising from the depreciation of the Canadian dollar. As well, unit labour costs have increased at an annual rate of only 1 per cent since early 1991. Combined with the depreciation of the Canadian dollar, this has substantially improved Canada's competitiveness.

## **Interest rates are also low**

The lowest inflation in a generation has paved the way for significant declines in both short-term and long-term interest rates.

By mid-February 1994, short-term rates have fallen more than 1000 basis points from their peaks in the spring of 1990 and are the lowest since 1971. The differential between Canadian and U.S. short-term rates has narrowed to less than 50 basis points. Indeed, the prime lending rate in Canada is now 5.5 per cent – the lowest rate in over 30 years and a half percentage point below that in the United States.

Long-term interest rates have also fallen, but remain high in the context of Canada's recent excellent inflation performance.

## **Factors Shaping the Outlook**

The strength of the expansion over the next several years will depend largely on the international economic environment, and the timing of the pick up in household spending in response to past and future reductions in interest rates and greater consumer confidence. Confidence will be directly linked to perceptions of employment prospects.

- Most observers expect the U.S. economy to perform well over the short term. The Japanese and European economies are, however, in recession and the timing and strength of their recoveries are uncertain. Asia and Latin America are expected to continue to grow strongly.
- The dramatic fall of interest rates over the last several years has set the stage for a rebound in interest-sensitive spending, but limited employment growth and low consumer confidence make it difficult to say when this will occur.

## **Forecasters' Views On Economic Prospects**

The average of private sector forecasts shows real growth strengthening to 3.5 per cent this year and 3.9 per cent in 1995. Given the many factors that can affect the outlook, there is a wide range of views on Canada's economic prospects.



For example, private sector forecasts of real growth this year range from 2.9 per cent to 4.3 per cent. In 1995 the range extends from 2.9 per cent to 4.8 per cent.

Private sector forecasters expect employment to grow 1.7 per cent this year, picking up to 2.2 per cent in 1995. Strong labour force growth, however, means that in most of their forecasts, the unemployment rate remains above 10 per cent in 1995. The most optimistic forecast is that the unemployment rate will fall to 9.4 per cent next year and the most pessimistic outlook has an unemployment rate of 11.0 per cent in 1995.

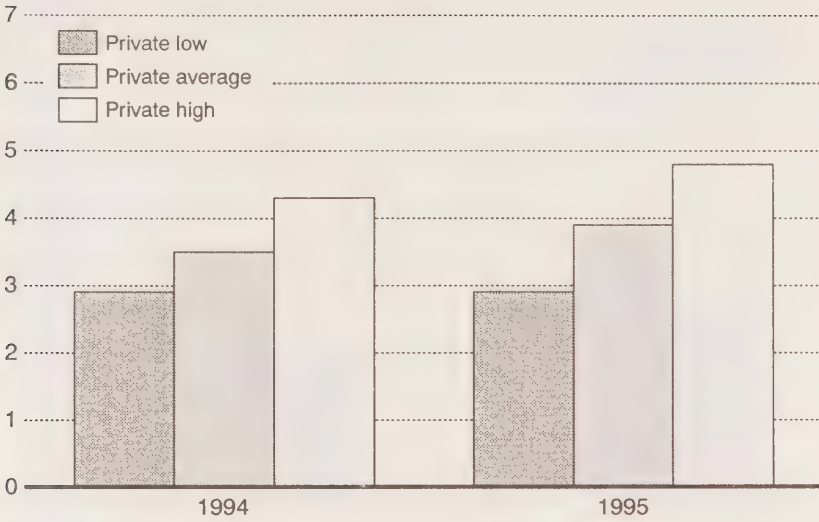
In January 1994, private sector forecasters expected CPI inflation to average 2 per cent this year and next. These forecasts were completed prior to the announcement of a reduction in tobacco tax rates which will reduce the rate of inflation in 1994. The forecasts showed short-term interest rates rising from current levels of just under 4 per cent, averaging about 4.3 per cent this year and about 4.5 per cent in 1995.

Charts 2 to 5 show the private sector forecasts for real GDP growth, the unemployment rate, CPI inflation and the interest rate on 90-day commercial paper.

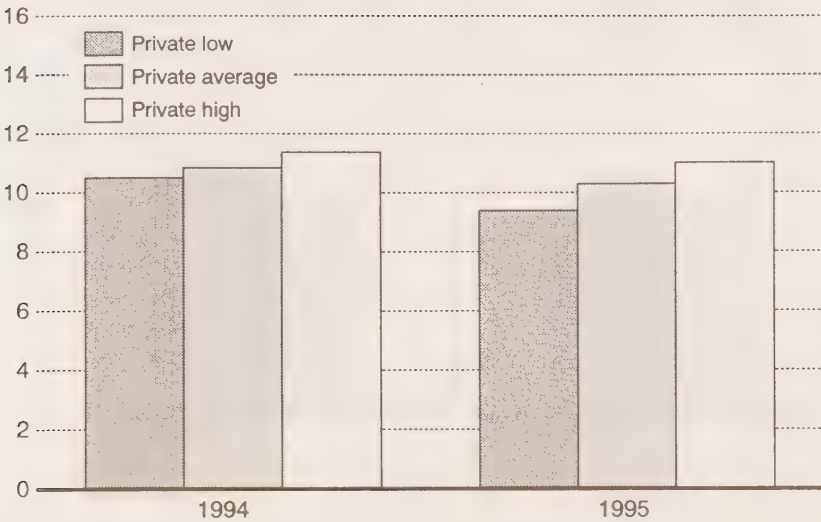
The International Monetary Fund (IMF) and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) also prepare short-term economic forecasts of the Canadian economy. The IMF and the OECD outlooks are similar to the private sector average, but they take a more optimistic view of growth prospects in 1994 and a more pessimistic view of interest rates, particularly in 1995.

**Chart 2***Real GDP growth*

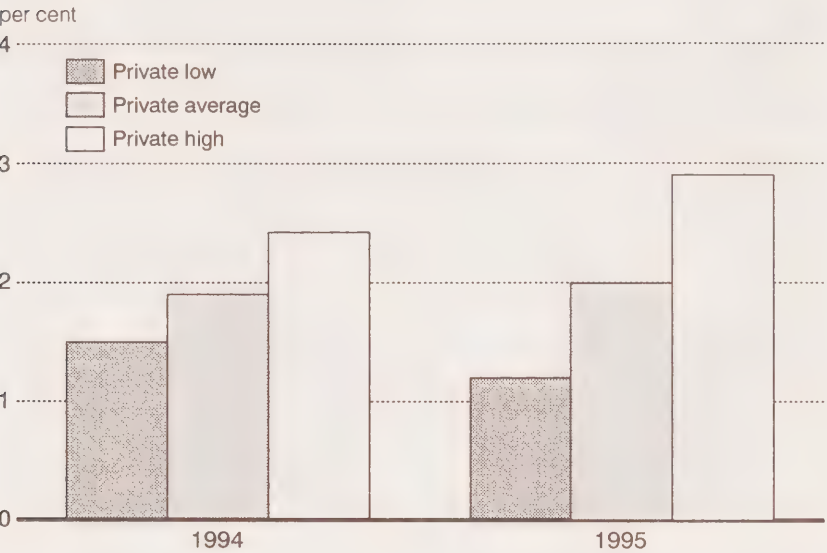
per cent

**Chart 3***Unemployment rate*

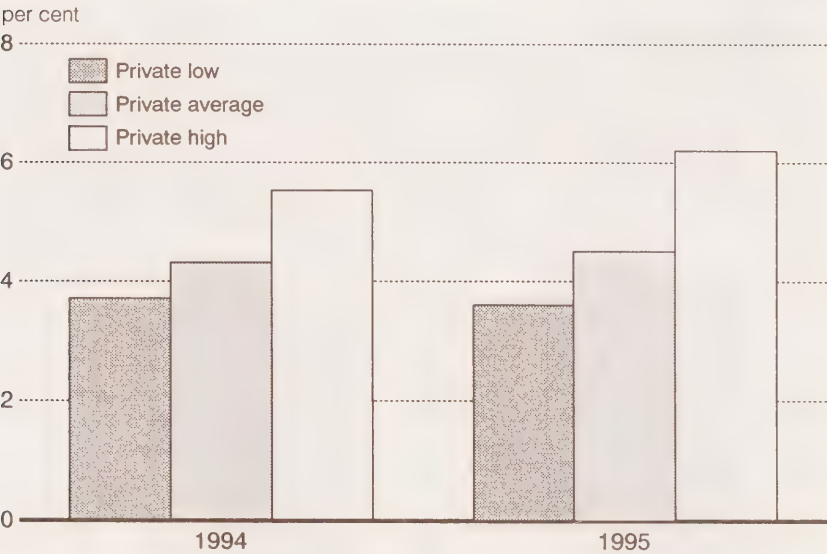
per cent



**Chart 4**  
*CPI inflation*



**Chart 5**  
*Interest rate on 90-day commercial paper*



## The Budget Planning Assumptions

After considering the economic forecasts prepared in the private sector, planning assumptions have been chosen for this budget that are near the low end of the range of views. This is consistent with the advice given at the December meeting with economists that prudent assumptions be used for fiscal planning.

The economic assumptions are summarized in Table 1. The projections used for this budget for real growth lie between the private sector average and the low forecast. The inflation projections are, on average this year and next, lower than all private sector forecasts. In good part this reflects the impact of the tobacco tax rate decline. Even excluding this difference, however, the budget planning assumptions for inflation are below the private sector average. Taken together, the real growth and inflation projection gives a forecast for nominal income and expenditure growth – in essence the base for income and consumption taxes – that is the lowest of all private sector forecasts. Interest rates, which have an important effect on debt service charges, are assumed to be slightly higher than the private sector average. Finally, the unemployment rate is at the high end of the forecast range this year and next.

**Table 1**

*Economic assumptions for fiscal planning  
(per cent change unless otherwise indicated)*

	1993	1994	1995
Nominal GDP	3.3	3.9	5.2
Real GDP	2.5	3.0	3.8
Employment	1.2	1.4	2.5
Unemployment rate (%)	11.2	11.1	10.8
CPI	1.8	0.8	1.3
GDP deflator	0.8	0.9	1.4
90-day commercial paper rate (%)	5.0	4.5	5.0
Long-term government bond rate (%)	7.2	6.4	6.1





## FISCAL OUTLOOK BEFORE DEFICIT REDUCTION MEASURES

### The Fiscal Situation for 1993-94

Speaking at l'École des Hautes Études Commerciales in Montreal on November 29, 1993, the Minister of Finance indicated that the deficit for 1993-94 would be between \$44 billion and \$46 billion. The fiscal results to the end of December 1993 suggest that the outcome for the year as a whole will fall within this range. The deficit for 1993-94, excluding the impact of measures contained in this budget, is estimated at \$45 billion (Table 2). This is \$12.4 billion higher than projected in the April 1993 budget.

The reasons for this discrepancy are:

- Taxable income growth in 1992 turned out lower than earlier estimated, which resulted in higher personal income tax refunds, lower taxes owing on filing, and higher payments for child tax benefits and the low-income GST credit (\$2.4 billion).
- In 1993, nominal income growth – the applicable tax base for federal revenues – was lower than projected in the April 1993 budget, because of both lower real growth and lower inflation. Real output is now estimated to have increased 2.5 per cent in 1993, compared with a forecast in the April budget of 2.9 per cent. Inflation, as measured by the GDP implicit price deflator, is estimated to have increased only 0.8 per cent in 1993, compared with 1.6 per cent in the budget (\$5.1 billion).
- Underground economic activity was higher than projected, largely because of increased tobacco smuggling (\$0.5 billion).

These developments account for \$8.0 billion or two-thirds of the increase in the deficit and will continue to affect the fiscal outlook unfavourably.

Most of the remaining \$4.4 billion in deficit deterioration, since the April 1993 budget, can be attributed to the following special factors:

- Weakness in 1992 taxable incomes led to fewer quarterly taxfilers. Revenue Canada has informed about 300,000 quarterly taxpayers that, based on their 1992 taxable income, they no longer have to pay their income taxes on a quarterly basis. Instead, they will be remitting their taxes on an annual basis, thereby delaying the receipt of 1993 taxes until 1994 (\$0.9 billion).

- Inadequate provision was made for potential provincial claims under the Stabilization program. Under this program, a province may be eligible for an unconditional grant up to a maximum of \$60 per capita, if it experiences a year-over-year decline in its revenues, due to economic developments (\$1.2 billion).
- The April 1993 budget proposed that the low-income GST credit be paid semi-annually rather than quarterly, starting in April 1994. This would have resulted in a one-time saving of \$625 million, but legislation to effect the change was not passed before dissolution of Parliament.
- Processing of personal income tax refunds during the February-March period in 1994 is planned to be faster than in the same period last year due to the increased use of electronic filing and the introduction of new single-sheet returns (\$1.2 billion).
- The Supreme Court decision not to hear the government's appeal concerning certain income tax issues dealing with the taxation of resource allowances will result in higher corporate income tax refunds in 1993-94 than forecast (\$0.5 billion).

## **The Deficit Outlook Under Unchanged Policy**

In the April 1993 budget, the deficit was forecast to decline from \$32.6 billion in 1993-94 to \$21.0 billion in 1995-96. Part of this decline in the deficit was attributable to relatively robust nominal economic growth – 7.2 per cent in 1994 and 7.3 per cent in 1995.

Based on the economic assumptions described in Chapter 2, nominal income growth is significantly lower than forecast in the April 1993 budget. This reflects both the projected lower real rate of economic growth and a lower projected rate of inflation. By 1995, the level of nominal income is about \$50 billion, or 6 per cent lower than forecast in the April 1993 budget. As a result, in the absence of discretionary measures, revenues would be substantially lower and the deficit correspondingly higher.

As an illustration, with an average effective tax rate of about 20 per cent, the lower level of nominal income in 1995 would result in budgetary revenues falling by about \$10 billion in 1995-96. The progressivity of the tax system would result in a further loss of revenues.

A number of non-economic factors, not accounted for in the April 1993 budget projections, also impact negatively on the deficit outlook.

First, the implementation of the successful Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations will result in a significant reduction of tariffs and non-tariff barriers between countries. The lowering of these trade barriers will strengthen economic growth over the medium term. However, there will be a short-term fiscal cost through lower customs import duties as the reductions in tariffs are phased-in. In 1995-96, it is estimated that customs import duties will be about \$200 million lower as a result of the tariff reductions. No provision was made in the April 1993 budget for a possible GATT agreement and resulting tariff cuts.

Second, increased smuggling, especially with respect to tobacco products, has contributed to lower indirect tax revenue, from that expected in the April 1993 budget.

Third, the April 1993 budget assumed that the fiscal actions announced in that budget, as well as previous budgets, would be implemented, as specified. These measures included maintaining the unemployment insurance benefit rate at 57 per cent after April 1, 1995, modifications to quarterly income tax instalments, and the extension of reductions to certain statutory grants and contributions. It also included limiting the growth in Canada Assistance Plan transfers to Ontario, Alberta, and British Columbia (the non-Equalization-receiving provinces) beyond 1994-95 to increases in the nominal size of the economy. Legislation to effect these changes was not passed prior to the dissolution of Parliament.

The impact of the economic and technical changes, coupled with the impact of failure of the previous government to pass legislation, raises the deficit by \$12.2 billion in 1994-95 and by \$19.6 billion in 1995-96. In the absence of policy actions, the deficit would be \$41.2 billion in 1994-95 and \$40.6 billion in 1995-96.

**Table 2**

*Changes to the April 1993 budget deficit track  
with unchanged policy*

	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)		
A. April 1993 budget deficit track	32.6	29.0	21.0
B. Changes due to economic and technical factors:			
Personal income tax	6.1	4.3	6.3
Corporate income tax	0.8	1.9	2.8
Unemployment insurance premiums	0.9	1.1	1.7
Indirect taxes	2.8	3.3	4.3
Other revenue	1.0	1.4	1.2
Revenue changes	11.6	12.0	16.3
Stabilization claims	1.2		
Program spending		0.2	-0.2
Public debt charges	-1.0	-0.8	-0.4
Total	11.8	11.4	15.7
C. Changes to the deficit due to failure to pass legislation			
Low-income GST payment change	0.6		
Quarterly income tax instalment change		0.8	0.6
U.I. benefit rate extension			0.4
Capping growth in Canada Assistance Plan transfers to non-Equalization receiving provinces			2.8
Reduction in statutory grants and contributions: <i>Western Grain     Transportation Act</i> /Atlantic Regional Freight Assistance/ <i>Maritime Freight Rates Act</i> / <i>Public Utilities Income Tax     Transfer Act</i>			0.1
Total	0.6	0.8	3.9
D. Revised deficit with unchanged policy	45.0	41.2	40.6



Even these updated fiscal projections understate the magnitude of the deficit problem under unchanged policy. The April 1993 budget did not adequately provide for ongoing expenditures in such areas as assistance to the Atlantic fisheries and commitments under the space program.

## **Actions to Sustain Economic Growth and Create Jobs**

In line with the government's economic and social priorities, this budget reflects a balanced approach to job creation and economic growth, on one hand, and deficit reduction on the other.

A number of initiatives are being undertaken which will improve the economic performance of the Canadian economy and help to create meaningful and lasting jobs. These include:

- the priority initiatives outlined in *Creating Opportunity*;
- innovative approaches for social security and adjustment assistance programs;
- stable funding for Canada's participation in space research and development; and,
- lowering unemployment insurance premium rates.

### ***Creating Opportunity* initiatives**

The document entitled *Creating Opportunity* set out the government's economic and social policy agenda. It proposed initiatives to foster economic growth and to provide the skills Canadians need for lasting and meaningful jobs. A number of these initiatives are already underway or have just recently been announced. These include the **national infrastructure program**, involving all levels of government; and the re-institution of the **Residential Rehabilitation Assistance Program**.

The Minister of Human Resources Development is taking important initial steps towards an integrated employment and learning strategy for youth. The three pronged approach includes:

- the **Youth Services Corps** shortly to be piloted at up to 20 leadsites will help young people gain meaningful work experience and develop personal skills;



- new **Youth Internship Programs** (apprenticeship programs), under which a variety of models will be developed, in collaboration with the provinces and private sector, focused on providing young people with alternative training opportunities to acquire the skills required for the new and emerging sectors of the economy; and,
- options for reform of the **Canada Student Loans Programs**, which the Minister of Human Resources Development will be discussing with provincial Ministers of Education at the end of February 1994.

The government is launching with this budget a consultative process to improve the environment for small and medium-sized businesses to grow and innovate. There are, however, a number of initiatives of immediate benefit to the small business community, some of which were outlined in *Creating Opportunity*, which the government believes must be undertaken now.

The government will work with private partners and the financial community to identify the best way to provide long-term capital to innovative companies through a **Canadian Investment Fund**. Building on existing federal programs, such as the Industrial Research Assistance program, the government will create a **Canadian Technology Network**, which will bring together the entrepreneurial drive of our small firms with the cutting edge of technology, to design and market globally competitive products.

The government is also committed to establishing a **Business Networks Strategy**, in collaboration with the private sector and the provinces, to encourage cooperation among small firms to help them achieve the critical mass needed to compete in international markets. The Minister of Industry will also work with the provinces and industry to design an **Engineers and Scientists Program**, which will help small firms to hire staff with technological expertise.

The government will undertake a comprehensive **review of federal spending on science and technology**, to put in place a more effective policy for research and development. This review will begin with the release, by the Minister of Industry, of a paper on Canadian S&T policy this spring.

Table 3

*Creating Opportunity initiatives*

	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions of dollars)		
A. Research and technology			
Venture capital	25	25	25
Spending on R&D	100	200	300
Canadian Technology Network	15	20	25
Engineers Program		10	10
B. Investing in People Youth			
Youth Internship Programs (Apprenticeship)		96	192
Youth Service Corps	25	50	100
Literacy	5	5	5
Child care		120	240
National Forum on Health	3	3	3
Women's health	3	3	3
Prenatal nutrition	10	15	30
Aboriginal Headstart	10	20	30
Aboriginal education	20	20	20
C. Equality			
Law Reform Commission	3	3	3
Court Challenges Program	2	2	2
Canadian Race Relations Foundation	24		
D. "Action 21" Campaign	3	3	3
E. Culture	15	20	25
F. Capital investments			
Infrastructure	702	996	293
Residential Rehabilitation Assistance Program	50	50	
G. Total	1,015	1,661	1,309

In the meantime, the government is taking a number of immediate measures to promote greater innovative activities in Canada. The government intends to proceed with some new research and development initiatives to encourage the development of **environmental technologies** to support sustainable development. In addition, the Minister of Industry will establish a **Technology Partnerships Program** with funding

made available for 1994-95, which will foster increased cooperation between public and private institutions to help turn research excellence into new products and jobs. The **Defence Industry Productivity Program** will be re-designed for 1996-97, so that it can more effectively assist with the job of helping industry to convert from defence to high technology civilian production. The broadened scope of the Program will also allow it to serve a greater variety of firms. Measures will be taken to ensure that the program benefits from improved repayments of contributions.

Additional resources will be provided in 1994-95 to allow the **National Research Council** to continue to achieve its mandate. Funding to the **Networks of Centres of Excellence** has already been stabilized at an adequate level to launch the second phase of the program. The federal **granting councils** have been excluded from budget cuts and their budgets will increase at 1.5 per cent a year after next year. As announced in the Speech from the Throne, an **information highway strategy** will be developed over the coming year.

To advance social policy priorities, new programs in the area of **women's health, prenatal nutrition, and Headstart**, a program for aboriginal children, will be introduced. The government has announced that it will provide stable multi-year funding and borrowing authority for the **Canadian Broadcasting Corporation**. In addition, the government, if it can obtain the agreement of the provinces, will increase the number of child care spaces, once real economic growth exceeds 3 per cent.

As announced in the Speech from the Throne, the Prime Minister will chair a **National Forum on Health**, to foster, in cooperation with the provinces, a national dialogue on the renewal of Canada's health system. The government is firmly committed to such a dialogue while maintaining the principles of the *Canada Health Act*.

This budget sets the stage for a fruitful dialogue on health by confirming that no further restraint measures will be taken in respect of **health transfers under Established Programs Financing**, pending further progress toward renewal of the health system.

The cost of these initiatives amounts to \$1.0 billion in 1994-95, \$1.7 billion in 1995-96, and \$1.3 billion in 1996-97.

## Innovative approaches for social security and adjustment assistance programs

The Speech from the Throne announced the government's intention to renew and revitalize Canada's social security system within two years. This reform will create a system that better rewards effort and performance and offers incentives to work. Canada needs a social security system that invests in people to create hope and opportunity, not dependency, while continuing to offer security to those in need. An important consideration for governments, and all Canadians, is that reform produce a system which works for people and is financially sustainable. Reform will also contribute to the creation of new jobs by bringing about significant reductions in unemployment insurance premiums.

The challenges before governments in restructuring the social security system are well known. There are many new and **innovative approaches** to assisting and investing in people which have been suggested. A number of provincial governments have specific proposals for which they are seeking federal financial support. These new approaches are important first steps towards strengthening the social security system but cannot be undertaken within the current structure of programs. This budget provides \$400 million in each of 1995-96 and 1996-97 so that new approaches can be tried in cooperation with provinces and territories while the reform process itself is underway. As a result of these initiatives and the lessons learned from them, millions of Canadians will eventually be helped through alternative and more effective programs and services.

The previous government did not provide any funding to assist the **Atlantic fishery** after May 1994. This budget provides \$1.7 billion over the next five years in new spending for a long-term adjustment program for the Atlantic groundfish industry. A key challenge for the government is to establish a smaller but viable groundfish sector that provides adequate earnings without the requirement for ongoing federal income transfers. The Minister of Human Resources Development and the Minister of Fisheries and Oceans, working with provincial governments, the private sector and other federal departments and agencies, are developing innovative approaches, which will be based on sustainable job creation strategies, capacity reduction, and restoration of the environment. The focus for displaced workers will be on providing meaningful employment



and training opportunities outside the fisheries sector. The objective is to protect and enhance Atlantic Canada's natural and human resources. These innovative programs can also make an important contribution to the reform of the social security system.

### **Space plan funding**

The government will move to establish, on a long term basis, a space plan that is affordable and yields the most benefits for Canada, technologically and commercially. The government will provide additional funding of \$800 million to the space sector over the next 10 years (\$220 million over the next three years). This long term space plan will focus on areas where Canada has established a competitive international advantage, such as earth observation, remote sensing and satellite communications – areas which benefit all Canadians.

The previous government did not provide sufficient funding both to meet Canada's commitment under the Space Station program and to carry out other essential space activities. The government is faced with the reality that Canada's current partnership role in the International Space Station Program is not within its fiscal means. Therefore, the decision has been taken to negotiate an orderly withdrawal from current commitments to the Space Station program.

### **Lowering unemployment insurance premium rates**

In December 1993, the 1994 unemployment insurance premium rate for employees was set at \$3.07 per \$100 of insurable earnings. The government announced that the rate for 1995 would not be allowed to increase. In the absence of any government action, the rate for 1995 would automatically increase to approximately \$3.30, as required under the *Unemployment Insurance Act*.

This budget proposes to roll back the 1995 premium rates to their 1993 levels. For employees, the rate in 1995 will be \$3.00 per \$100 of insurable earnings. These rates will also apply in 1996, unless the overall position of the Unemployment Insurance Account allows for further reductions.

By lowering the premium rates, payroll costs will be reduced and businesses will find it easier to create jobs and put Canadians back to work.



## Other actions

This budget contains proposals to encourage homeownership and charitable giving and to provide a fair tax treatment for contributions to qualifying mine reclamation trust funds. This budget proposes establishing a task force to develop effective economic instruments to protect the environment. It also proposes a review of the tax treatment of capital gains in the small business and farm sectors.

The **Home Buyers' Plan**, which was introduced as a temporary measure to stimulate activity in the housing market, will terminate as scheduled on March 1. It will be replaced by a permanent program which will allow first-time home buyers to use RRSP funds to purchase a home.

The voluntary sector plays a crucial leadership role in the life of Canadians. To enhance the **incentive for charitable giving**, the government proposes to reduce the threshold at which the higher tax credit (29%) applies from \$250 to \$200. This will provide a moderate increase in the level of tax support for charitable giving.

In an effort to ensure that mine sites are not abandoned without proper reclamation being carried out, governments have required mining companies to post performance bonds, letters of credit or other financial guarantees. Recently, some jurisdictions in Canada are taking a new approach, requiring that companies contribute to mandated **mine reclamation trust funds**. The budget proposes to permit an income tax deduction for contributions into qualifying mine reclamation trust funds in the year in which they are made. Under current rules, reclamation expenses can only be deducted when expenses are actually incurred.

The government is interested in finding effective ways to use economic instruments to protect the environment, where such instruments can offer the lowest cost and most flexible methods of achieving environmental goals. To translate this interest into action, the government will be establishing a task force involving interested parties in this area, including representation from environmental organizations and from industry.

**Table 4***Initiatives to support economic growth and create jobs*

	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions of dollars)		
1. <i>Creating Opportunity</i> initiatives	1,015	1,661	1,309
2. Innovative new approaches to social security and adjustment programs	500	800	700
3. Space Plan funding	14	88	120
4. Lowering unemployment insurance premium rates	125	500	500
5. First-time home buyers' plan	15	55	60
6. Charitable donations credit		15	15
7. Mining reclamation funds	15	15	15
8. Total new funding	1,684	3,134	2,719

**An action plan against smuggling**

The Prime Minister announced, on February 8, 1994, an aggressive action plan to deal with the serious problem of tobacco smuggling. The federal and certain provincial governments have undertaken a number of measures, including increased enforcement, health promotion, the lowering of the excise tax on tobacco products, a surtax on tobacco manufacturers and the reimposition of an export tax on tobacco products. These measures will curtail the current smuggling problem. However, there will be a fiscal cost in both 1994-95 and 1995-96. Thereafter, there will be net savings, as the measures to address tobacco smuggling bring this problem under control.

**Table 5***Fiscal impact of action plan against smuggling*

	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions of dollars)		
A. Impact on revenues			
Change in indirect tax revenues	-300	-25	150
Inventory rebate	-150		
Tobacco manufacturers' surtax	70	70	70
Net impact on revenues	-380	45	220
B. Impact on spending			
Increased enforcement/ health promotion	160	205	200
C. Net impact on deficit	540	160	-20

## Deficit Outlook for Planning Purposes

Providing the resources needed to support the government's priorities, coupled with the net impact of the actions against smuggling, increases the deficit for planning purposes to \$43.5 billion in 1994-95 and \$44.0 billion in 1995-96 (see Table 6).

**Table 6***Deficit for planning purposes – summary*

	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)		
A. Deficit with unchanged policy	45.0	41.2	40.6
B. Initiatives to support economic growth and create jobs		1.7	3.1
C. Action plan against tobacco smuggling		0.5	0.2
D. Deficit for planning purposes	45.0	43.5	44.0



## THE PLAN FOR RESTRUCTURING PROGRAMS AND REDUCING THE DEFICIT

In *Creating Opportunity*, an interim fiscal target of reducing the deficit to 3 per cent of GDP by 1996-97 was established. This involves bringing the deficit down from \$45.0 billion before budget actions in 1993-94 to around \$25 billion by 1996-97.

To set the stage for meeting this fiscal objective, this budget proposes to:

- Legislate the measures assumed in the April 1993 budget. The only exception is the previous government's proposal to pay the low-income GST credit semi-annually rather than quarterly;
- Finance many of the initiatives in *Creating Opportunity* through internal departmental reallocations;
- Restructure and reduce government spending and enhance efficiency; and
- Generate additional revenues by broadening the tax base.

These measures will be supplemented in the 1995 budget with further initiatives to reform major spending programs. Together, the measures in this two-stage budget process will be targeted to securing the achievement of the government's interim deficit target for 1996-97 and ensure that the deficit continues to decline thereafter.

### Financing the Initiatives in *Creating Opportunity*

Currently, the federal government spends about \$120 billion on programs, and about \$40 billion on the public debt. As outlined in *Creating Opportunity*, the challenge facing the government is to do more with what is spent. This involves, among other things, a re-examination of existing programs, to ensure that they are fully contributing to job creation, are targeted to those most in need and are delivered in the most cost effective way.

In *Creating Opportunity*, the initiatives listed on page 111 are described as being funded through cuts to Defence and operating budgets. These cuts are not only secured in this budget – but in fact are deepened. In addition, the fiscal deterioration requires that many of the new initiatives in



*Creating Opportunity* be funded through internal departmental reallocations so a fuller portion of the savings from expenditure reductions identified in *Creating Opportunity* goes to lowering the deficit.

**Table 7**

*Creating Opportunity – financing the initiatives*

	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions of dollars)		
A. Total cost of initiatives	1,015	1,661	1,309
B. Initiatives funded through internal departmental reallocations	183	505	736
Wholly-funded:			
Youth Internship Programs (Apprenticeship)			
Youth Service Corps			
Literacy			
National Forum on Health			
Women's health			
Law Reform Commission			
Court Challenges Program			
"Action 21" Campaign			
Culture			
Residential Rehabilitation Assistance Plan			
Partially-funded:			
Venture capital			
Spending on R&D			
Canadian Technology Network			
Engineers Program			
Prenatal nutrition			
Aboriginal Headstart			
Canadian Race Relations Foundation			
C. Amount to be funded through reductions in spending	832	1,156	573
Of which:			
infrastructure	702	996	293

## Restructuring Government Programs

In addition to securing the fiscal impact of previous budget measures and the financing of many of the new spending initiatives through internal departmental reallocations, this budget proposes reductions in program spending amounting to \$2.2 billion in 1994-95, \$5.5 billion in 1995-96 and \$7.3 billion in 1996-97.

### Reductions in operating costs

As outlined in *Creating Opportunity*, the government is imposing further restraint on operating budgets which will generate savings amounting to \$400 million in 1994-95, increasing to \$620 million in 1995-96 and beyond. This is in addition to the incremental cuts in operating budgets announced in the December 1992 Economic and Fiscal Statement and the April 1993 budget. Reductions in the budgets of Ministers and the Prime Minister's Office, proposed in *Creating Opportunity*, have been secured. Additional savings have been proposed through elimination and/or increased cost recovery of certain privileges and benefits available to Members of Parliament.

In order to meet the government's deficit reduction target, further reductions in the operating budgets of government departments and agencies will be necessary. The current salary freeze affecting all federal government employees is to be extended for an additional two years. For most contracts the freeze will extend to fiscal 1996-97. In addition, annual pay increments within grade will be suspended for two fiscal years beginning in 1994-95.

Legislation will be introduced as part of the budget to effect the two-year extension of the wage freeze and the two-year freeze on pay increments within grade. In consultation with employee representatives, the government will be conducting a review of all operations to determine if greater efficiencies can be delivered that will provide savings incremental to those identified in this and previous budgets. If sufficient savings are identified before December 31, 1994, the government is prepared to shorten the application of the wage and pay increment freezes.

The compensation measures will affect the salaries for the Governor General, the Lieutenant Governors, the Prime Minister, Ministers, Members of Parliament, Senators, the federal judiciary, public servants and employees of non-commercial Crown

corporations. Appropriation-dependent Crown corporations will be funded as if the wages of their employees were frozen. Commercial Crown corporations will be asked to keep their wage compensation in line with this policy. These measures will generate savings from the wage bill amounting to \$50 million in 1994-95, rising to about \$940 million by 1996-97.

In order to reduce costs and provide Canadians with the best services affordable, the Minister responsible for Public Service Renewal will lead a review of all aspects of departmental spending to ensure that lower priority programs are reduced or eliminated and that the government's diminished resources are directed to the highest priority requirements and to those areas where the federal government is best placed to deliver services.

To the extent that measures are adopted that will reduce Public Service employment, measures will be set in place, in consultation with Public Service unions, to effect this to the extent possible through accelerated attrition.

The Prime Minister, on taking office, had decided to proceed with a review of all federal boards, agencies, commissions, and advisory bodies to assess their need and their effectiveness. The study, to be completed by the fall of 1994, will examine the size of these bodies as well as the salaries paid to the members. This review is being carried out in an effort to reduce the costs of government and improve the efficiency of its operations. The work will be undertaken under the overall direction of the Minister responsible for Public Service Renewal in close consultation with all Ministers concerned.

Under the leadership of the Minister of Intergovernmental Affairs and Public Service Renewal, the government will be working with the provinces to achieve a better alignment of roles and responsibilities and, as a result, a more efficient and affordable federation. This should allow governments to reduce overlap and duplication while improving the delivery of critical services.

### **Service delivery**

The government will ensure that its services to Canadians are more affordable, accessible and responsive. Client centred, one-stop shopping will be expanded. Modern information technology will also result in more convenient access to information and services at reduced costs to the taxpayer.

In cooperation with the provinces and the private sector, new Canada Business Service Centres will be opened in Vancouver, Saskatoon, Toronto, Montreal, Fredericton, Charlottetown and St. John's. These centres, in addition to those already operating in Edmonton, Halifax and Winnipeg, will provide single window access for information, assistance and referrals on all government programs, regulations and services to business.

To take advantage of the opportunities arising out of the North American Free Trade Agreement, a Canada Business Centre will be opened in July 1994 in Mexico City to promote Canadian exports, and to provide a full range of trade-related services.

A single registration number for businesses dealing with the government will be available in May 1994, eliminating current government duplication and overlap and reducing costs for businesses in their dealings with government.

In order to improve efficiency and achieve long-term savings for the Crown, the Department of Transport will review the potential for commercialization of a number of its major activities (such as the air navigation system) in close consultation with all affected parties.

In addition, with a view to developing a highly effective, integrated transportation system, the Minister of Transport will discuss with his provincial colleagues and stakeholders the potential for redirecting spending to new programs to improve the efficiency of surface freight transportation.

The government will establish and publish by 1995 standards of services for each government department. A number are already in place. For example, the 1993 Personal Income Tax Guide states that processing personal income tax returns normally takes four to six weeks and describes how taxpayers can get assistance and have problems resolved. Agriculture Canada has recently announced a Single Access Food Labelling Service for the Canadian food industry, providing the industry with a single window for advice and assessment and a commitment to complete food labelling assessments within ten working days. The government will issue by the summer of 1994 a declaration of quality service delivery standards to Canadians that all departments and public servants will be expected to honour.



## Evaluation

The Auditor General has noted that the government should establish better program evaluation as a way of responding to the need for improved information to determine if programs actually deliver the intended results. To this end, the Treasury Board has just established a stronger central role for the Treasury Board Secretariat to do timely and independent evaluations of the effectiveness of government programs. The Treasury Board Secretariat will be establishing analytical frameworks to review new programs such as the Infrastructure Program and the replacement for the Northern Cod Adjustment and Recovery Program. Evaluation practices in departments will also be improved. Evaluation plans and the findings from evaluations will be made available to Parliamentarians and to the public.

## Regulation

New more effective ways to regulate can be found to protect health, safety, and the environment. Consideration must be given to competitiveness and economic growth. There are alternatives such as self-regulation, use of voluntary guidelines, use of national consensus standards, and the like that will enable the private sector and the government to work better together to achieve public objectives. The government will establish an internal task force to create on a fast track basis a more flexible legislative regime at the federal level that will help reduce the burden of compliance costs on business.

## Reductions in defence spending

Defence policy must recognize the evolving needs for national defence, the fiscal realities, and the ongoing requirement for more efficient public spending. It was within this context that *Creating Opportunity* proposed a number of specific initiatives concerning defence expenditures.

The previous government's decision to purchase forty-three EH-101 helicopters has been cancelled, resulting in savings of \$1.7 billion in defence spending over the next three years alone. To meet the target reduction in defence spending proposed in *Creating Opportunity* and to secure additional savings, defence expenditures will be reduced by a further \$1.9 billion over the next three fiscal years, including the Department of National Defence's share of the reduction in professional services.



An additional charge of \$250 million is recorded in 1993-94 to provide for potential claims associated with the cancellation of the EH-101 helicopter purchase.

The additional savings of \$1.9 billion over the next three years will be achieved through a number of initiatives – the main focus of which will be the reduction of overhead expenses, including the closure and reduction of Canadian Forces bases and units. Details on the affected bases are provided in a separate document entitled *National Defence: Budget Impact*.

There will also be significant reductions in National Defence Headquarters, subordinate headquarters and units, as well as in the resources devoted to financial support, personnel support, material support, research and development, construction, communications, and the management of capital procurement.

In implementing these reductions, the overriding objective is the preservation of effective, if smaller, combat-capable forces, by striking a better balance between the operational and support elements of the Canadian Forces. To achieve this objective, the Department of National Defence must reduce its infrastructure, which has for some time been in excess of any probable defence need, and adopt more efficient ways of managing resources.

These measures will result in an absolute reduction in defence program spending of about 5 per cent in 1994-95 over the planned reference level for 1993-94. For planning purposes, Defence needs to project its spending over a longer timeframe than specified in the budget. Accordingly, Defence program spending is being set to undergo further 1 per cent reductions in each of the next four years, resulting in total savings of \$7 billion over five years, relative to the funding provided in the April 1993 budget. These savings exclude the impact of the extension of the salary freeze and two-year suspension of annual salary increments. Defence spending in 1996-97 will be almost 8 per cent lower than in 1993-94.

To facilitate the required restructuring within National Defence, the government is putting in place a voluntary departure incentive program for National Defence employees, who are implicated in the reductions. This program is consistent with similar programs offered in the private sector. The total one-time cost is estimated at \$450 million, which is being charged to fiscal year 1993-94. The President of the Treasury Board is consulting with public sector unions and public servants on the details of the program.

The spending cuts will not pre-empt the comprehensive review of Canada's defence policy which has been announced. The savings are designed to be policy-neutral and will be achieved through overhead reduction and productivity improvements. The policy review will focus on how best Canada's highly trained Armed Forces can meet the challenges of the new world order while moving towards a smaller and more efficient establishment.

### **Reduction in grants and contributions**

The federal government spends about \$16 billion a year on major subsidies and other transfers. These are in a variety of areas, including international assistance, agricultural subsidies, support for science and technology, education, heritage, assistance to aboriginal peoples, student loans, job training, and business subsidies.

In this budget, funding allocated to a number of these areas has been or will be redirected to finance the government's economic and social priorities outlined in *Creating Opportunity*. Given the fiscal realities, the budget also proposes that funding in a number of areas be reduced or the rate of growth restrained.

### ***International assistance***

Canada has long been a strong advocate of international development assistance in support of basic health and education needs, sustainable development and poverty reduction in developing countries. Canadians have a world renowned reputation for their generosity, support and achievements in this field. The government remains committed to continuation of this strong tradition of support for a significant aid program.

In tackling the immediate fiscal difficulties, however, discretionary spending must be subjected to further restraint, including funding under the international assistance envelope. International assistance funding is, therefore, being reduced by 2 per cent for 1994-95 from the 1993-94 level, with funding frozen thereafter at this reduced base level. This will result in savings of \$400 million over the next three years. International assistance funding will still exceed \$2.6 billion annually. Canada's aid program and level of support will continue to compare favourably with that of other industrialized countries.

At the same time, the government recognizes that the world has changed considerably over the past decade. Both for fiscal reasons and in the face of changed international pressures, there is need for a full review of Canada's aid policy and objectives to ensure these are in tune with world needs and Canada's capacity to influence world development. The government will be undertaking a broad review of the aid program in which Canadians of all backgrounds will be invited to participate.

### ***Business subsidies***

*Creating Opportunity* proposed that grants to business be reduced by \$225 million a year. A number of measures are being implemented to achieve this objective. Funding to the regional agencies – Atlantic Canada Opportunities Agency, Federal Office of Regional Development – Québec, and Western Economic Diversification – as well as programs directly managed by Industry Canada, will be reduced. These reductions are over-and-above the reductions in grants and contributions announced in the April 1993 budget. Most grants to business delivered by other departments will be cut by a further 5 per cent from the levels established in the April 1993 budget, including certain statutory benefits. By 1996-97, grants to business will be on the order of \$3.1 billion, down by just under 10 per cent from \$3.4 billion in 1993-94.

Assistance to business is also delivered through tax expenditures. Measures in this budget to reduce these tax expenditures are described below. Beyond 1994-95, the combined reduction in these business transfers, both direct spending and tax expenditures, reduces such subsidies considerably more than the target amount of \$225 million per year.

**Table 8**  
*Restructuring government programs*

	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions of dollars)		
A. Reductions in operating costs			
Cut in operating budgets	400	620	620
Cuts in budgets for:			
Ministerial staff/PMO	13	13	13
Parliament (proposed)	5	5	5
Reduction in wage bill	50	510	940
Total	468	1,148	1,578
B. Reductions in defence spending			
Cancellation of EH-101 helicopters	395	654	657
Additional defence cuts	350	425	759
Total	745	1,079	1,416
C. Reductions in grants and contributions			
International assistance	91	132	173
Business transfers			
Regional agencies/Industry			
Canada	69	141	140
Other departments	48	59	54
Other	45	49	42
Total	253	381	409
D. Building a responsible social security system			
Unemployment insurance	725	2,400	2,400
Social security transfers to provinces		466	1,540
Total	725	2,866	3,940
E. Gross spending cuts (excluding initiatives funded through internal reallocations Table 7 Panel B)	2,191	5,473	7,343



### ***KAON factory project***

In 1991, the federal government made an offer to contribute to the costs of the KAON Factory project, the proposed upgrade to the TRIUMF particle accelerator laboratory. However, the very significant financing demands of the KAON facility cannot be met within the current fiscal circumstances facing the government. The fiscal costs of KAON are compounded by the fact that contributions from foreign governments towards the construction of KAON – a condition for federal contribution to the project – have not been forthcoming. Therefore, the federal government will not be able to proceed with the KAON project. The government recognizes the importance of the TRIUMF facility to the Canadian scientific community's contribution to the global effort in particle physics. Towards this end, the government will be evaluating the future of TRIUMF with the goal of ensuring that it continues to play an important role. Additional interim funding of \$4 million will be provided to TRIUMF for 1994-95 to stabilize its activities while this evaluation is underway.

### ***Other grants and contributions***

Finally, most other non-statutory grants and contributions will be reduced by 5 per cent, starting in 1994-95. This is on top of the reductions announced in the April 1993 budget.

The government provides funding to many special interest groups in order to assist them in carrying out their activities. Some of these groups carry out community functions, while others have a narrower and more special interest agenda.

The fiscal imperative requires that the government prioritize among these competing claims. The government will review its current policy with respect to funding of interest groups with a view of reducing its overall level of effort and encouraging greater reliance on funding from other sources. The results of this review will be incorporated in the 1995 budget.

## **Building a Responsible Social Security System**

As noted earlier, the government intends to renew and revitalize Canada's social security system within two years. This reform will create a system that better rewards effort and performance and offers incentives to work. Canada needs a social security system that invests in people to create hope and opportunity, not



dependency, while continuing to offer security to those in need. An important consideration for governments, and all Canadians, is that reform produce a system which works for people and is financially sustainable. Reform will also contribute to the creation of new jobs by bringing about significant reductions in unemployment insurance premiums.

### ***Unemployment insurance***

Unemployment insurance is one of Canada's largest social security programs, providing almost \$20 billion in benefits over the past year in support of some 1.6 million unemployed Canadians.

In December 1993, the government announced that the employee premium rate for 1995 would not be allowed to increase to \$3.30 per \$100 of insurable earnings, as would be required under the *Unemployment Insurance Act*. Instead, it indicated that steps would be taken to freeze the premium rates at their 1994 level – \$3.07 per \$100 of insurable earnings for employees. In this budget, the government proposes to roll back the rates to their 1993 levels (for employees, the 1993 rate was \$3.00 per \$100 of insurable earnings).

To maintain the financial integrity of the unemployment insurance program and to improve its effectiveness, immediate measures will be taken to begin unemployment insurance reform. These changes will reduce unemployment insurance expenditures by \$725 million in 1994-95 and \$2.4 billion per year thereafter. These measures will strengthen the link between work history and unemployment benefits and enhance benefits to those with lower incomes who are supporting dependants:

- Effective April 1994, there will be a restructuring of unemployment insurance benefit entitlements for new beneficiaries such that the maximum duration of unemployment insurance claims will be reduced. The amount of the reduction for individuals will be in part determined by the employee's work history.
- Effective July 1994, the minimum entrance requirement will be increased to twelve weeks from the current ten weeks. The benefit rate for new beneficiaries will be adjusted from the current 57 per cent of insurable earnings to a new two-part rate structure. Claimants with dependants and insurable

earnings below one-half the maximum insurable earnings will receive 60 per cent of their insured earnings and other claimants will receive 55 per cent. Maximum insurable earnings currently stand at \$780 per week. The method of determining maximum insurable earnings will not be changed.

- To improve fairness, there will be amendments to the provisions governing workers who quit their jobs voluntarily or were fired for misconduct.

Further details of these measures are provided in a separate document entitled *Proposed Changes to the Unemployment Insurance Program*.

The unemployment insurance program is an integral component of the social security system. It is fully anticipated that unemployment insurance will be significantly restructured by 1996-97 as a result of social security reform. In this sense, the unemployment insurance changes being proposed now are interim measures until the full social security reform is in place. That reform will lead to further significant reductions in unemployment insurance expenditures. The reform will build on the measures contained in this budget and on the projected improvement in the economy, to allow further significant reductions in unemployment insurance premiums paid by both employers and employees. By lowering these payroll taxes, businesses will find it easier to create jobs and put Canadians back to work.

### ***Transfers to provinces and territories***

Transfers from the federal government to other levels of government amount to some \$40 billion per year. Transfers in respect of social security – the federal sharing of provincial and territorial social assistance costs through the Canada Assistance Plan (CAP) and the post-secondary education component of Established Programs Financing (EPF) – account for approximately \$14 billion of that total.

The federal government also transfers about \$8 billion a year to lower-income provinces under the Equalization program which enables them to provide public services including social security programs that are reasonably comparable to those provided in other provinces.

The current Equalization legislation expires on March 31, 1994. In recognition of the program's unique redistributive role and objectives – which are enshrined in Canada's Constitution – the government has tabled legislation which renews the program for a further five years. This will provide a stable financing regime for the provinces receiving Equalization.

***Establishing a predictable environment for reform***

The federal government believes that social security reform must be pursued as an active, cooperative effort among federal and provincial governments. Both the federal government and provinces are facing significant deficit and debt problems at the same time as they must build a system which serves people better. A better system will be one that both federal and provincial governments can financially sustain. To that end, it is important to establish fiscal parameters and a predictable funding environment for reform.

For its part, the federal government will require that entitlements under the social security transfers to provinces and territories (CAP and the post-secondary education component of EPF, or any successors to these transfers) be no higher after reform in 1996-97 than they are now, in 1993-94.

Relative to current projections of growth of CAP and EPF post-secondary education transfers in the absence of reform, this will enable the federal government to secure a minimum of \$1.5 billion in savings in 1996-97. These savings are in addition to the savings from current and future proposals for reform of the unemployment insurance system. These expenditure reductions will make the social security system more financially sustainable, and with careful redesign will ensure the system is more effective and responsive to the needs of people.

As noted earlier, the federal government will provide \$800 million to help fund innovative approaches to social security, while reform is underway. It will also provide a two-year period of predictability and modest growth in social security transfers to provinces.

In 1994-95, no new restraint measures will be applied to either CAP or EPF transfers. As a result, CAP transfers will grow by a projected 5.4 per cent in 1994-95, while EPF entitlements will grow by a projected 1.3 per cent.

In 1995-96 and beyond, existing legislation provides for EPF entitlements to grow in line with the growth in gross national product (GNP) minus three percentage points. No further changes will be made to the formula governing EPF transfers, pending social security reform in 1996-97. As a result, EPF entitlements are projected to grow by an additional 1.4 per cent in 1995-96.

Starting in 1995-96, CAP transfers to each province and territory will be kept to 1994-95 levels, until superseded by social security reform in 1996-97.

The federal government recognizes that this interim measure will not substantially alter the disparities in federal financial support for social assistance in different parts of the country that have resulted from the implementation in 1990 of the 5 per cent limit on growth in CAP transfers to better-off provinces. One of the objectives of social security reform will be greater fairness in federal financial support for the social security system throughout Canada.

The federal government recognizes provinces' need for longer-term predictability in the arrangements governing the transfers they receive from the federal government. It has already tabled legislation to provide stable fiscal arrangements over the next five years with respect to Equalization transfers. Once a sustainable set of programs emerges from social security reform, a comparable degree of stability will be established for the fiscal arrangements which underpin them.

The objectives for social security reform are clear; the savings parameters are firm. Accordingly, if social security reform fails to achieve these savings by 1996-97, alternative measures to take effect in 1996-97 will be implemented to ensure that the savings are realized.

**Table 9***Social security reform: transfer entitlements to provinces*

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
(Total entitlements, cash plus tax, in millions of dollars)				
A. Pre-reform				
EPF – Post-secondary education	6,070	6,146	6,232	6,250
Canada Assistance Plan <sup>(1)</sup>	7,740	8,161	8,627	9,100
Total entitlements	13,810	14,307	14,859	15,350
B. Post-Reform				
EPF – Post-secondary education	6,070	6,146	6,232	*
Canada Assistance Plan	7,740	8,161	8,161	*
Total entitlements	13,810	14,307	14,393	13,810
C. Savings			466	1,540
Reference				
EPF – Health	15,034	15,224	15,438	15,450
Equalization	7,974	8,480	8,924	9,400
Social security transfers				
post-reform	13,810	14,307	14,393	13,810
Total entitlements under major transfers to provinces <sup>(2)</sup> :				
Post reform	36,028	37,195	37,913	37,800

\* These programs may be modified or replaced pursuant to the social security review.

<sup>(1)</sup> Projected on the basis of the 5 per cent growth ceiling, assumed in the April 1993 budget, for non-Equalization-receiving provinces.

<sup>(2)</sup> Equalization associated with the EPF tax transfer, which is paid under the Fiscal Equalization program, appears under both programs. In order to avoid double counting in totals, the Associated Equalization is deducted.



### ***Preparing for an aging population***

The proportion of people in Canada over age 65 will almost double over the next 40 years – to 23 per cent in year 2030 compared to 12 per cent today. The number of workers supporting each retired person will drop from five to three. The share of national output going to support the public pension system is projected to increase from 4.8 per cent to 7.8 per cent during this period.

Canadians should start preparing for the years ahead when Canada will be supporting an older population. As well, Canadians need to know how the retirement income system will evolve in the future so that they can plan for their retirement while they are working.

Expenditures on the elderly have been growing rapidly and will continue to do so, as Canadians live longer and healthier lives. As this trend continues, both the role and needs of seniors will change.

The government will therefore release in the coming months a paper which will examine the challenges and opportunities posed by Canada's aging society. The paper will examine what the aging society will need in terms of services and what, if any, changes are required to the public pension system to make it financially sustainable. The paper will also examine what, if any, changes should be made to the tax treatment of contributions to, and income buildup in, registered pension, profitsharing, and retirement savings plans.

### **Tax Base Broadening**

The budget proposes a number of tax changes to improve the fairness and efficiency of the system and to raise revenues. Details of these measures are presented in the budget paper entitled *Tax Measures: Supplementary Information*.

### **Personal income tax**

#### ***Life insurance premiums***

Employees receiving benefits in the form of employer-paid premiums in respect of life insurance policies have an advantage over other individuals purchasing similar policies on their own out of after-tax income. Currently, only the portion of

employer-provided insurance benefits in excess of \$25,000 of coverage is taxable. It is proposed that the taxation of employer-provided life insurance benefits be extended to the first \$25,000 of coverage. The proposed change will apply to benefits provided after June 1994.

### ***\$100,000 lifetime capital gains exemption***

Capital gains which accrue after budget night will no longer be eligible for the \$100,000 capital gains exemption. However, qualifying capital gains that have accrued up to budget night will remain eligible for the exemption, provided an appropriate election is filed with the individual's 1994 tax return.

### ***Age credit***

Currently, the income tax system provides a non-refundable age credit to all persons age 65 or over, regardless of income. The government proposes that this credit be income-tested. The age amount will be reduced by 15 per cent of an individual's net income in excess of \$25,921 – the current threshold for other income-tested credits. The age credit will be completely eliminated when an individual's income reaches \$49,100. This measure will be phased in over two years.

## **Business Income Tax**

A number of changes are being proposed to the taxation of business income to make it fairer, to protect the revenue base, and better target the tax assistance delivered to certain businesses. Canadian businesses face global competitive pressures in Canadian markets and abroad. Therefore, care has been taken to propose changes that will not impede the ability of Canadian businesses to grow and create jobs in these markets. Corporate tax rates on business income are not being increased.

### ***Reduce deduction for meals and entertainment***

The income tax system presently allows deductions for reasonable expenses incurred for the purpose of earning business or property income and, in some cases, income from employment. With respect to meal and entertainment expenses, there is an element of personal consumption. As a result, the deduction for income taxes is currently restricted to 80 per cent of such expenses.

Although the government believes that these expenditures have a legitimate business purpose, the tax system can be made fairer to better reflect the personal consumption element.

The government proposes that the income tax deduction and Goods and Services input tax credit for eligible meal and entertainment expenses will be reduced after February from 80 per cent to 50 per cent. This will better reflect the personal consumption element of these expenses and will bring the deduction in line with that in Quebec and Ontario and in the United States.

**Table 10***Tax base broadening measures*

	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions of dollars)		
A. Personal income tax measures			
Tax employer-paid private group life insurance premiums	120	200	200
Eliminate \$100,000 Lifetime Capital Gains Exemption	30	415	340
Income-tested age credit	20	170	300
Total	170	785	840
B. Business income tax measures			
Business meals and entertainment expenses	235	245	260
Eliminate preferential tax rate for large private corporations	15	40	40
Securities held by financial institutions	60	60	60
Regional Investment Tax Credits		80	95
Private Corporations Dividends		40	40
Reserves of insurance companies	30	35	55
Energy conservation and pollution abatement equipment	10	25	45
Other tightening measures	55	85	95
Total	405	610	690
C. Total fiscal impact	575	1,395	1,530

### ***Eliminate preferential tax rate for large private corporations***

Large private corporations will no longer be eligible for certain tax preferences aimed at small businesses. Canadian-controlled private corporations with capital of \$15 million or more will no longer be able to claim the small business deduction. In addition, after 1995, these corporations will no longer be eligible for the enriched research and development benefits accorded small businesses.

### ***Securities transactions by financial institutions***

The budget proposes several changes to the tax treatment of securities held by financial institutions to clarify the tax treatment of these securities and to ensure that the income from these securities is measured appropriately.

### ***Regional investment tax credits***

There are currently three regionally-based Investment Tax Credits – the Special Investment Tax Credit, the Atlantic/Gaspé Tax Credit, and the Atlantic Scientific Research and Experimental Development Investment Tax Credit. These credits have not been cost effective in attracting new investments to designated regions or reducing economic disparity. The budget proposes to eliminate the Special Investment Tax Credit, to reduce the Atlantic-Gaspé Investment Tax Credit rate from 15 per cent to 10 per cent, and to eliminate the Atlantic component of the Scientific Research and Experimental Development Tax Credit, effective December 31, 1994.

### ***Private corporation dividends (Part IV tax)***

As a means of providing better integration between the personal and corporate income tax systems, a refundable tax is imposed on certain dividends received by private corporations (and certain closely-held public corporations). The rate of this tax will be increased, as of January 1, 1995, to 33½ per cent to bring it more into line with the personal income tax imposed on dividends.

### ***Reserves of insurance companies***

To ensure that insurance companies' unpaid claims reserves with respect to non-life insurance business better reflect the economic value of future obligations, these companies will be required to determine these reserves on a fully-discounted basis.



### ***Energy conservation and pollution abatement equipment***

The income tax system currently provides accelerated write-offs for energy conservation equipment and pollution abatement equipment. The rate of accelerated write-off for this equipment will be reduced and the range of energy equipment eligible will be expanded to include newer, environmentally positive activities such as electrical energy from geothermal and solar energy and the collection of landfill and digester gas. In addition, the accelerated rate for pollution abatement equipment will not apply to equipment acquired after 1998.

### ***Other tightening measures***

A number of other tightening measures will be introduced to both clarify the law and protect the corporate revenue base.

## **Tariffs**

To ensure the tariff regime is responsive to new competitive pressures created by freer trade and to lessen the regulatory burden and associated costs of the existing regime, the government is undertaking a comprehensive review of the Customs Tariff to simplify it and make it more transparent and predictable. The government will consult with the Canadian business community on proposals developed in the course of the review. As part of the review, the government will soon be consulting the Canadian business community on a wide range of proposed tariff cuts on imported manufacturing inputs, which should allow Canadian industry to remain competitive in the global economy.

## **Air Transportation Tax**

The Air Transportation Tax will be restructured to reduce the tax burden on short-haul domestic and transborder flights and to recover a greater proportion of the costs of air facilities and services provided by Transport Canada. Most domestic and transborder travellers will pay less, with the increase primarily directed at long-haul flights. These changes are expected to generate additional revenues of \$24 million in 1994-95 and \$41 million in 1995-96. These will be utilized by the Minister of Transport to improve facilities and services.



## Overview of Fiscal Actions

As set out in Table 11, the gross fiscal savings in this budget – including securing the savings from previous budgets – total \$28.6 billion from 1994-95 through 1996-97. Netting the cost of the initiatives for growth and job creation, and the attack on smuggling, there are cumulative savings of \$20.4 billion over the three years, 1994-95 to 1996-97. On a net basis, there are five dollars of expenditure reductions for each one dollar of revenue increases.

**Table 11**

*Gross and net fiscal actions – summary*

	1994-95	1995-96	1996-97	Three-year impact
	(billions of dollars)			
A. Gross fiscal savings				
Securing savings from previous budgets	0.8	3.9	4.0	8.7
Internal reallocations to finance <i>Creating Opportunity</i> initiatives	0.2	0.5	0.7	1.4
Restructuring and reducing government programs	2.2	5.5	7.3	15.0
Revenue measures	0.6	1.4	1.5	3.5
Gross impact of actions	3.7	11.3	13.6	28.6
B. Cost of initiatives	-2.2	-3.3	-2.7	-8.2
C. Net fiscal savings	1.5	8.0	10.9	20.4
D. Summary – balance of net expenditure and revenue actions				
Revenue measures <sup>(1)</sup>	0.8	1.4	1.2	3.4
Expenditure actions	0.7	6.6	9.7	17.0
Net impact of actions	1.5	8.0	10.9	20.4

<sup>(1)</sup> Of the \$3.4 billion in cumulative revenue measures, \$1.4 billion relates to the modifications to quarterly income instalments, which was announced in the April 1993 budget.

## THE FISCAL OUTLOOK WITH BUDGET ACTIONS

### The Fiscal Outlook to 1995-96

The deficit outcome in 1993-94 is increased to \$45.7 billion, due to one-time restructuring charges associated with a departure incentives program within the Department of National Defence, as well as the potential costs of cancelling the helicopter contract.

The underlying deficit for 1993-94, however, is \$42.1 billion as there are a number of one-time factors which raised the deficit in 1993-94 but which have no impact on the deficit beyond that year. These include the faster processing of refunds, lower personal income tax quarterly instalment payments, higher corporate income tax refunds relating to resource allowances, and an increase in the liability for stabilization claims. These were all noted earlier. In addition, there were certain transitional costs associated with the restructuring of the child benefit system, which dampened personal income tax collections in 1993-94.

On the other hand, extraordinary Exchange Fund earnings in 1992-93 and 1993-94 reduced the deficit in those years, due largely to the depreciation of the Canadian dollar. The net impact is to yield an "underlying" deficit of \$42.1 billion in 1993-94 (see Table 12).

**Table 12***Estimating the "underlying deficit" for 1993-94*

	(billions of dollars)
A. Deficit in 1993-94	45.7
B. Non-recurring factors affecting 1993-94:	
Processing of refunds	-1.2
Lower instalments	-0.9
Resource allowance refunds	-0.5
Stabilization liabilities	-1.2
Transitional costs of the restructuring of the child benefit system	-1.2
Extraordinary Exchange Fund earnings	2.1
Sub-total	-2.9
Restructuring charges	-0.7
Total change	-3.6
C. "Underlying" 1993-94 deficit	42.1

The actions contained in this budget, coupled with the fiscal impact of the economic planning assumptions, bring significant and steady reductions in the deficit. The deficit declines from \$45.7 billion in 1993-94 to \$39.7 billion in 1994-95 (5.4 per cent of GDP) and to \$32.7 billion in 1995-96 (4.2 per cent of GDP).

- As noted above, \$3.6 billion of the \$6.0 billion decline in the deficit between 1993-94 and 1994-95 is due to the non-recurring factors affecting the 1993-94 deficit outlook.

The gross discretionary measures taken in this budget reduce the deficit by \$3.7 billion in 1994-95 and \$11.3 billion in 1995-96. Funding of the initiatives to support economic growth and create jobs, coupled with the net impact of the actions against the smuggling of tobacco, produces an offset of \$2.2 billion in 1994-95 and \$3.3 billion in 1995-96, resulting in net fiscal actions of \$1.5 billion in 1994-95 and \$8.0 billion in 1995-96 (see Table 13).

**Table 13***February 1994 budget deficit – summary*

	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)		
A. Deficit with unchanged policy	45.0	41.2	40.6
B. Initiatives to support economic growth and create jobs			
<i>Creating Opportunity</i>		1.0	1.7
New approaches to social security and adjustment programs		0.5	0.8
Space Plan funding			0.1
UI premium rate reduction		0.1	0.5
Tax reductions		0.1	0.1
Total new funding		1.7	3.1
C. Action plan against tobacco smuggling		0.5	0.2
D. Deficit for planning purposes	45.0	43.5	44.0
E. Impact of actions to reduce deficit	0.7	-3.7	-11.3
F. February 1994 budget deficit	45.7	39.7	32.7

The decline in the deficit-to-GDP ratio over time is achieved largely through expenditure reductions.

- There is a 1.3 percentage point fall in the program spending-to-GDP ratio from 1993-94 to 1995-96 and,
- Revenues as a share of GDP, adjusted for one-time factors in 1993-94, rise only marginally over time.

Although the net debt-to-GDP ratio continues to rise over the 1993-94 to 1995-96 period, the rate of increase slows dramatically in 1995-96, setting the stage for declines in future years.

**Table 14***Summary statement of transactions*

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)			
Budgetary transactions				
Budgetary revenues	121.5	114.7	123.9	132.0
Program spending, of which:	-122.5	-121.8	-122.6	-122.7
Restructuring charges		(-0.7)		
Operating balance	-1.1	-7.1	1.3	9.3
Public debt charges	-39.4	-38.5	-41.0	-42.0
Budgetary deficit	-40.5	-45.7	-39.7	-32.7
Non-budgetary transactions	6.0	12.0	9.5	10.0
Financial requirements (excl. foreign exchange)	-34.5	-33.7	-30.2	-22.7
Net public debt	465.3	511.0	550.7	583.4
Gross domestic product	688.5	711.2	739.1	777.7
	(percentage of GDP)			
Budgetary revenues	17.6	16.1	16.8	17.0
Program spending	-17.8	-17.1	-16.6	-15.8
Public debt charges	-5.7	-5.4	-5.5	-5.4
Budgetary expenditures	-23.5	-22.5	-22.1	-21.2
Deficit	-5.9	-6.4	-5.4	-4.2
Financial requirements	-5.0	-4.7	-4.2	-3.1
Net public debt	67.6	71.9	74.5	75.0

(-) indicates a net requirement for funds

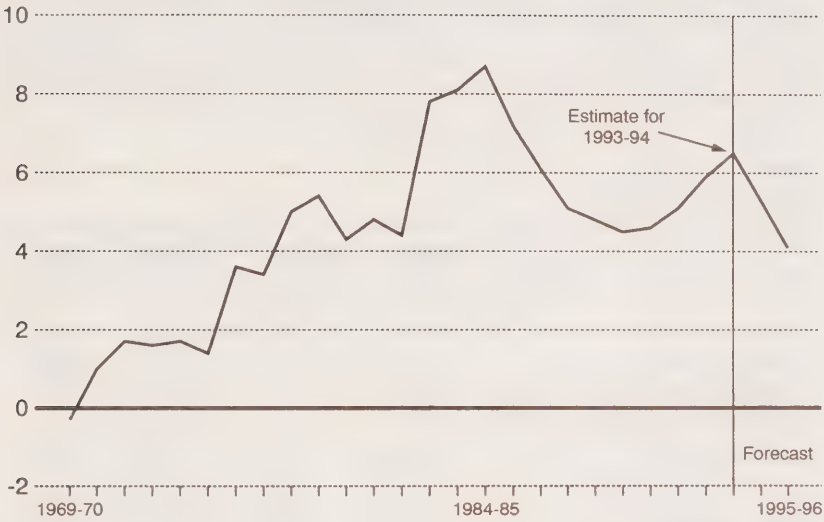
(+) indicates a source of funds

Details may not add due to rounding.

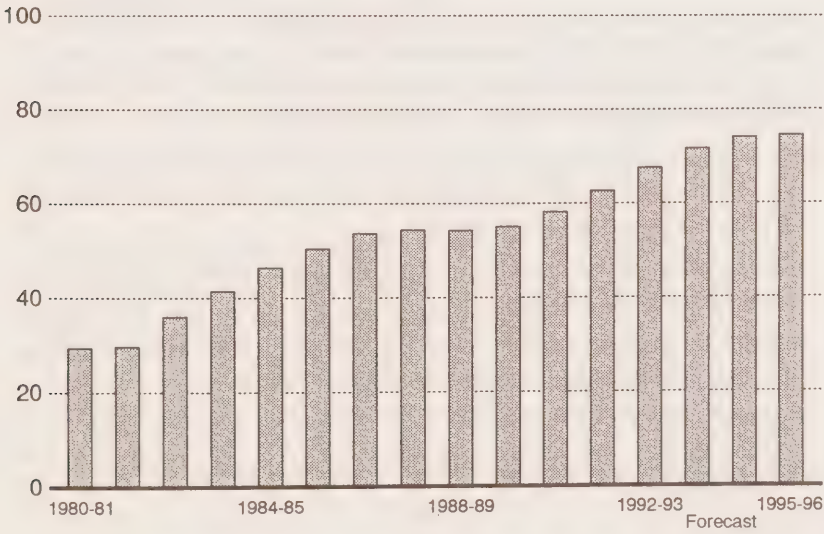


**Chart 6***Public accounts deficit*

per cent of GDP

**Chart 7***Federal government net debt*

per cent of GDP



## Revenue Outlook

Table 15 gives an overview of the revenue outlook to 1995-96.

As a percentage of GDP, budgetary revenues are expected to fall to 16.1 per cent in 1993-94, from 17.6 per cent in 1992-93. The ratio is expected to rebound to 16.8 per cent in 1994-95 and increase gradually thereafter.

**Table 15**  
*Budgetary revenues*

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)			
Personal income tax	58.3	52.1	59.5	64.4
Corporate income tax	8.3	8.8	10.3	12.2
Unemployment insurance contributions	17.5	18.0	19.3	20.3
Goods and Services Tax	14.9	15.6	16.5	17.5
Excise taxes/duties	11.2	10.5	10.1	9.8
Other revenues	11.3	9.7	8.2	7.8
Budgetary revenues	121.5	114.7	123.9	132.0
Per cent of GDP (%)	17.6	16.1	16.8	17.0

The extent of the decline in the ratio in 1993-94 and resulting rebound in 1994-95 is largely attributable to one-time factors, which dampened budgetary revenues in 1993-94. These are set out in Table 16 and include, among others:

- transitional costs associated with the restructuring of the child benefit system and the netting of the child tax benefit from personal income tax revenues;
- reductions in the personal income surtax announced in the February 1992 budget;
- faster processing of personal income tax refunds and higher corporate income tax refunds in 1993-94;
- lower personal income tax instalment payments in 1993-94;
- extraordinary Exchange Fund earnings in both 1992-93 and 1993-94;

- extraordinary recovery of overpayments from the Provincial Tax Collection Account in 1992-93; and,
- net impact of revenue measures proposed in this budget.

**Table 16**  
*Budgetary revenues*

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)			
Budgetary revenues	121.5	114.7	123.9	132.0
Per cent of GDP (%)	17.6	16.1	16.8	17.0
Special factors affecting the profile of revenues:				
Child tax credit	2.4	1.2		
Child tax benefit	1.3	5.5	5.4	5.3
Reduction in surtax	0.5	1.3	1.3	1.3
Exchange Fund earnings	-3.2	-2.7	-1.1	-0.6
Budget 1994 measures			-0.8	-1.5
Other measures				
Faster processing of refunds		1.2		
Lower instalments		0.9		
Resource allowance refunds		0.5		
Provincial tax collection Account transfer	-1.4			
Net impact on revenues	-0.4	7.8	4.8	4.5
Implied "underlying" revenues	121.1	122.5	128.7	136.5
Per cent of GDP (%)	17.6	17.2	17.4	17.6

Adjusting for these factors, the revenue-to-GDP ratio falls from 17.6 per cent in 1992-93 to 17.2 per cent in 1993-94. This decline primarily reflects the impact of the higher payment of personal income tax refunds and receipt of lower taxes owing on filing in 1993-94 pertaining to the 1992 taxation year – a year in which personal income tax payable declined due to slow growth in incomes and the impact of an indexation factor for the personal income tax system (2.8 per cent) which was more than double the growth in income per taxfiler.

Modest increases in the revenue-to-GDP ratio are expected after 1993-94, due to the non-indexation and progressivity of the personal income tax system, with higher marginal tax rates at higher levels of taxable income. Although corporate profits are expected to improve significantly, the impact on corporate income tax collections is expected to be moderated by the provisions in the corporate income tax system for carrying forward losses.

## **Expenditure Outlook**

Total budgetary expenditures are expected to increase by \$2.8 billion over the 1992-93 (the last year for which audited results are available) to 1995-96 period. Nearly all of this increase is due to public debt charges (\$2.6 billion).

Although the average effective interest rate on the federal debt is expected to decline over the 1992-93 to 1995-96 period, its impact on public debt charges is offset by the higher borrowing requirements. The decline in the average effective interest rate is due to the term structure of the outstanding debt. About half of the debt is of a short-term nature and rolled-over within a year. The remaining debt has an average term structure of about four-and-a-half years. The average effective interest rate, therefore, should continue to decline as the longer-term debt matures and is re-issued at the current lower interest rates.

Program spending is expected to increase by \$0.8 billion between 1993-94 and 1994-95 and is expected to be virtually unchanged in 1995-96. This implies a decline in program spending in real terms, i.e., after adjusting for inflation. This is being accomplished despite the fact that reserves have been increased for contingencies.

The actions announced in this budget will continue to put downward pressure on program spending post-1995-96. The proposal to rebuild the social security system will result in incremental savings in 1996-97 which, coupled with the impact of the other measures, should result in a decline in program spending in 1996-97. The second phase of UI reform will secure additional savings, which have not been incorporated in the deficit projection, as they go to lowering premiums.

The decline in transfers to persons – the largest component of program spending – in 1993-94 reflects the replacement of the monthly family allowance benefit program by the child tax benefit, which is netted from personal income tax revenues, and lower unemployment insurance benefit payments. The decline in unemployment insurance benefits largely reflects the measures introduced in the December 1992 Economic and Fiscal Statement and the first-round restraint measures announced in this budget. The impact of the second-round reform has not been incorporated into the projections. The annual increases in old age security benefits are due to increases in the eligible population and in average benefits, which are fully indexed to increases in the consumer price index.

Major transfers to other levels of government include Equalization, the Canada Assistance Plan (CAP) and Established Programs Financing (EPF). Entitlements under these three programs are projected to increase by \$1.9 billion between 1993-94 and 1995-96, reflecting increases in EPF Health transfers and Equalization entitlements. The social security reform process will ensure that social security transfers – CAP and the post-secondary education component of EPF, or any successors to these programs – are no greater in 1996-97 than in 1993-94.

EPF entitlements are paid in the form of tax point transfers and cash. The value of tax point transfers is dependent upon economic developments affecting the applicable tax bases. As the growth in the value of the tax point transfers exceeds the growth in entitlements, cash transfers under EPF are expected to continue to decline on an annual basis.



**Table 17**  
*Budgetary expenditures <sup>(1)</sup>*

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)			
A. Major transfers to persons				
Old age security	19.1	19.9	20.6	21.4
Unemployment insurance				
benefits	19.1	18.4	18.3	17.3
Family allowances	2.2	—	—	—
Veterans' allowances and				
pensions	1.8	1.9	1.9	1.9
Total	42.1	40.3	40.8	40.7
B. Cash transfers to other levels				
of government	27.1	27.1	26.3	26.4
Total entitlements under				
major transfers	35.1	36.0	37.2	37.9
C. Major subsidies/other transfers				
Grants to business	3.2	3.4	3.3	3.1
Grants to Indians and Inuit	3.1	3.5	3.8	4.1
Grants to agriculture	2.9	2.4	2.3	2.2
Grants for international	3.0	2.7	2.6	2.6
assistance				
Infrastructure program			0.7	1.0
Other	4.0	4.0	4.5	4.9
Total	16.2	16.0	17.2	18.0
D. Payments to Crown corporations				
Canada Mortgage and				
Housing Corporation	2.0	2.1	2.1	2.1
Canadian Broadcasting				
Corporation	1.1	1.1	1.1	1.1
VIA Rail	0.4	0.3	0.3	0.3
Other	2.3	1.4	1.1	1.0
Total	5.8	4.9	4.6	4.5
E. Defence	11.2	11.3	10.8	10.5
F. Reserves net of lapse			2.4	3.0
G. Restructuring charges		0.7		
H. Government operations	20.1	21.5	20.5	19.6
I. Program spending	122.5	121.8	122.6	122.7
J. Public debt charges	39.4	38.5	41.0	42.0
K. Total budgetary expenditures	161.9	160.3	163.6	164.7

<sup>(1)</sup> Restructuring of government departments has changed classification of some components.

Subsidies and other transfer payments are expected to increase by \$2.0 billion between 1993-94 and 1995-96. Half of this increase is attributable to the infrastructure program. Another \$0.4 billion has been allocated to finance innovative approaches to new social security programs. The government has also agreed to provide \$1.7 billion over the next five years in new spending associated with a long-term adjustment program for the Atlantic groundfish industry.

With the exception of transfers to Indians and Inuit, all other major programs in this component are expected to register sizeable declines. Funding for international assistance declines by 2 per cent in 1994-95, from its 1993-94 level, and is frozen at its 1994-95 level thereafter.

In 1992-93, the federal government spent over \$5 billion in support of aboriginal peoples. About two-thirds of this spending is dispensed by the Department of Indian and Northern Affairs. Aboriginal programs have been one of the fastest growing areas of federal spending. Spending has increased at an average of about 10 per cent each year over the last decade, compared to 5.3 per cent for spending on programs generally. While it is recognized that funding for aboriginal programs should continue to grow to meet the needs of aboriginal communities, Ministers responsible for programs for aboriginal Canadians will be reviewing them to moderate the pace at which they are growing.

Payments to non-enterprise Crown corporations are expected to decline between 1993-94 and 1995-96.

Defence program spending declines over the period, due to the impact of the measures introduced in this budget. Defence spending declines by about 5 per cent in 1994-95. The funding levels continue to decline on an annual basis thereafter, reflecting the impact of the further 1 per cent per year reduction in funding and the extension of the wage freeze.

The reserves-net-of-lapse component is the difference between reserves to handle contingencies and the anticipated lapsing of appropriated funds. Reserves are required to provide a margin for changed economic circumstances and to deal with possible contingencies during the course of the year. They are not allocated until their ultimate use has been determined. In comparison to the April 1993 budget, the level of the reserves has been increased to more adequately reflect the contingencies that may need to be addressed over the framework period.

Finally, spending on government operations is expected to be lower in 1995-96 than in 1993-94. This is attributable to the effect of reductions in operating budgets announced in the December 1992 Economic and Fiscal Statement, the April 1993 budget and proposed in this budget, and the impact of the two-year salary freeze announced in the December 1992 Statement and extended by an additional two years in this budget.

### **Compliance with the *Spending Control Act***

Under the *Spending Control Act*, the government must indicate how the current spending projections comply with the spending limits set out in the *Act*. The *Spending Control Act* covers all program spending, comprised of total spending less public debt charges, with the exception of expenditures relating to a limited number of self-financing programs. Actual and projected spending over the 1991-92 to 1995-96 period cannot exceed the limits set out in the *Act*.

Actual spending subject to control, as audited by the Auditor General of Canada, was \$1.6 billion below the spending limit for 1991-92 and \$0.5 billion above the spending limit for 1992-93. The government proposes to apply some of the underspending in 1991-92 to cover the overspending in 1992-93 and thereby remain in compliance with the *Spending Control Act*, as set out in Section 7 of the *Act*. As a result, the spending limit for 1991-92 is lowered to \$96.7 billion, while the limit for 1992-93 is raised to \$101.4 billion.

The *Spending Control Act* also requires that the government make a recommendation in the 1994 budget, as to whether or not the *Spending Control Act* should be extended beyond 1995-96. The government will adhere to the spending control limits set out in the current legislation, but is not recommending the extension of the *Act* beyond 1995-96. The control of expenditures which this government is exercising clearly makes the *Act* redundant.

**Table 18**

February 1994 budget

*Compliance with the Spending Control Act*

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
(billions of dollars)					
A. <i>Spending Control Act</i> spending limits	97.2	100.9	104.1	107.4	111.2
B. February 1994 budget <sup>(1)</sup> Program spending	115.3	122.5	121.8	122.6	122.7
Less:					
Expenditures under the <i>Unemployment</i> <i>Insurance Act</i>	19.3	20.3	19.7	19.7	18.7
Expenditures under the <i>Farm Income</i> <i>Protection Act</i>	0.1	0.1			
Expenditures relating to events occurring prior to April 1991	0.2	0.6			
Expenditures justified by current/future years' increase in revenue		0.1	0.1	0.1	0.1
Program spending subject to spending control	95.6	101.4	102.0	102.8	103.9
C. Excess (+) or underspending (-)	-1.6	0.5	-2.1	-4.6	-7.3

<sup>(1)</sup> Data for 1991-92 and 1992-93 are final as reported in the Public Accounts of Canada.

## Financial Requirements

The government's net financial requirements include both budgetary and non-budgetary transactions. The latter consists of loans, investments and advances, primarily to Crown corporations and to provincial and foreign governments, government employees' pensions accounts, other specified accounts, interest and debt accounts, and other non-budgetary transactions. Total non-budgetary transactions have traditionally provided the government with a net source of funds, lessening its dependence on financial markets.

The principle underlying the distinction between budgetary and non-budgetary transactions is that transactions changing the net indebtedness of the government are classified as budgetary and those involving offsetting financial assets and liabilities (thus leaving net debt unchanged) are classified as non-budgetary. In addition, the government maintains a number of trust accounts held for third parties, such as pension accounts of federal government employees. Other non-budgetary transactions include accounting adjustments to certain budgetary transactions that are recorded on an accrual basis to a cash basis.

Non-budgetary transactions are estimated at \$12.0 billion in 1993-94, as certain liabilities affecting the deficit are not expected to result in cash requirements in 1993-94. In 1994-95, the net source declines to \$9.5 billion, as these liabilities are realized.

**Table 19**  
*Non-budgetary transactions*

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
	(billions of dollars)			
Loans, investments and advances	0.1	-0.5	0.6	1.0
Specified purpose accounts	5.7	7.1	7.7	8.1
Other transactions	0.2	5.4	1.2	0.9
Non-budgetary transactions	6.0	12.0	9.5	10.0

## Financial Requirements and Borrowing Authority

The amount of borrowing authority requested from Parliament for a fiscal year has traditionally been tied to the financial requirements forecast for that year. The actual level of borrowing is also influenced by foreign exchange transactions that cannot be forecast in advance.

The government will be introducing legislation seeking borrowing authority of \$34.3 billion for 1994-95 to cover financial requirements of \$30.2 billion, expected Exchange Fund earnings



of \$1.1 billion, and a contingency of \$3 billion to manage foreign exchange transactions. Borrowing authority to cover Exchange Fund earnings is requested because these earnings, although reported as budgetary revenues, remain in the Exchange Fund account and are not available to finance ongoing operations of government.

**Table 20**  
*Borrowing requirements*

	1994-95
	(billions of dollars)
Financial requirements (excluding foreign exchange requirements)	30.2
Exchange fund earnings	1.1
Reserve for contingencies	3.0
Total borrowing authority requested	34.3

## **Fiscal Outlook in 1996-97**

The fiscal outlook is largely dependent upon economic developments and the interaction of revenues and program spending to these changes. Public debt charges are determined by the stock of debt outstanding and by interest rate developments, the latter which can react to both economic and non-economic events.

The fiscal projections are, therefore, very sensitive to economic developments. This sensitivity increases rapidly as the forecast period is extended.

This is best illustrated by previous budget projections of economic and fiscal outlooks for the medium term, which have been off track in recent years. To assess and improve the accuracy of such forecasts, an independent external review is being undertaken. The results of this review will be made public in the spring of 1994.

Apart from the increasing economic uncertainties post-1995-96 and the resulting lower accuracy of medium-term projections, the fiscal outlook post-1995-96 will also be influenced by the reform and review processes, described above. These reviews could result in further reductions in program spending.

As a result, this budget does not contain fiscal projections post-1995-96. A more reliable perspective of fiscal prospects for 1996-97 will be provided in the 1995 budget.

However, a simple extrapolation to 1996 of the economic assumptions contained in Chapter 2, coupled with the impact of the fiscal actions contained in this budget, suggests that the government's deficit-to-GDP target of 3 per cent in 1996-97 is achievable.

Gross fiscal savings of \$13.6 billion in 1996-97 will be realized, as a result of the measures presented in this budget. The cost of the new initiatives proposed in this budget amounts to \$2.7 billion in 1996-97. As a result, net fiscal savings secured in this budget amount to \$10.9 billion in 1996-97.

**Table 21**

*Gross and net fiscal savings*

	1994-95	1995-96	1996-97
	(millions of dollars)		
A. Gross fiscal savings			
Internal reallocations to finance			
<i>Creating Opportunity</i> initiatives	183	505	736
Securing savings from previous budgets	800	3,912	4,014
Reductions in operating costs	468	1,148	1,578
Reductions in defence spending	745	1,079	1,416
Reductions in grants and contributions	253	381	409
Building a responsible social security system	725	2,866	3,940
Personal income tax measures	170	785	840
Corporate income tax measures	405	610	690
Gross fiscal impact	3,749	11,285	13,623
B. Cost of Initiatives	-2,221	-3,294	-2,696
C. Net fiscal savings	1,528	7,992	10,927

With a deficit of \$32.7 billion in 1995-96, there must be a decline in the order of \$7.7 billion in order to achieve the interim deficit target of 3 per cent of GDP in 1996-97. The net savings from the budget measures rise from \$8.0 billion in 1995-96 to \$10.9 billion in 1996-97 – thereby contributing \$2.9 billion to the decline in the deficit in 1996-97. This means that the interaction of economic developments and the pre-budget fiscal structure must generate about \$5 billion of deficit reduction between 1995-96 and 1996-97.

A simple extrapolation of the economic planning assumptions described in Chapter 2 – nominal income growth of 5 per cent in 1996 and interest rates unchanged from 1995 – should generate fiscal savings of this amount. For example, 5 per cent growth in nominal income, coupled with an average effective tax rate of 17 per cent, should generate about \$7 billion in additional budgetary revenues. Such a nominal growth profile is lower than that projected by most private sector forecasters.

Revenues should grow somewhat faster than the 5 per cent growth in nominal income due to the progressivity of the income tax system. The incremental expenditure reductions announced in this budget should lower total program spending in 1996-97. With these budget actions, program spending in 1996-97 should be below the level reported for 1995-96 and any year since 1992-93.

## Sensitivity of Fiscal Projections

Estimates of the sensitivity of the main fiscal aggregates to changes in assumptions are presented below for changes in the level of nominal income and interest rates. It must be noted that these are static calculations and do not represent alternative forecasts of the government's fiscal position. They are only intended to capture the direct fiscal impacts of changes in one key economic variable at a time. For example, in the nominal income shock, there is no feed-through of the change in nominal income to other variables, such as interest rates and unemployment.

- A 1-per-cent increase in the level of nominal income leads to higher tax bases and therefore higher revenues. Expenditures are lower, primarily due to lower interest cost resulting from the decline in the stock of debt. The deficit impact would be dependent upon whether the increase in nominal income resulted from an increase in real output or an increase in price or a combination of the two. Assuming the increase in nominal outcome comes solely from an increase in real output, the deficit would be lowered by \$1.3 billion in the first year, rising to about \$1.7 billion after four years. If the increase in nominal income comes solely from an increase in prices, the deficit impact would be slightly smaller.
- A sustained 100 basis-point decline in all interest rates causes the deficit to decline by about \$1.7 billion in the first year. As longer-term issues mature the impact on the deficit increases over time, such that by year four, the deficit is about \$3.5 billion lower.

**Table 22**

*Fiscal sensitivity analysis: 1-per-cent increase in nominal output*

	Estimated changes to fiscal position <sup>(1)</sup>			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
	(billions of dollars)			
Budgetary transactions				
Revenue increases	1.2	1.3	1.4	1.6
Expenditure reductions	0.1	0.2	0.1	0.1
Deficit reduction	1.3	1.5	1.5	1.7

<sup>(1)</sup> For the purpose of this analysis, the unemployment insurance account balance has been held at its base case level.

**Table 23***Fiscal sensitivity analysis: 100-basis-point lower interest rates*

	Estimated changes to fiscal position			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
(billions of dollars)				
Budgetary transactions				
Revenue reductions	0.3	0.3	0.4	0.4
Expenditure reductions	2.0	2.8	3.4	3.9
Deficit reduction	1.7	2.5	3.0	3.5



For additional copies of this document  
please contact:

Distribution Centre  
Department of Finance  
300 Laurier Avenue West  
Ottawa K1A 0G5

Tel: (613) 995-2855

Fax: (613) 996-0518























Pour obtenir d'autres exemplaires du présent document  
veuillez vous adresser au :

Centre de distribution  
Ministère des Finances  
300, avenue Laurier ouest  
Ottawa K1A 0G5

Téléphone : (613) 995-2855  
Télécopieur : (613) 996-0518



- Une diminution durable de 100 points de base de tous les taux d'intérêt entraînerait une réduction d'environ \$ 1,7 milliard du déficit la première année. À mesure que les émissions à plus long terme viendraient à échéance, l'effet de cette diminution des taux sur le déficit augmenterait avec le temps de sorte que, à la quatrième année, le déficit serait diminué d'environ \$3,5 milliards.

Tableau 22

Analyse de sensibilité – effet d'une hausse de 1 pour cent de la production nominale sur la situation financière

Variations estimatives de la situation financière <sup>(1)</sup>				
Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	
1.2	1.3	1.4	1.6	Opérations budgétaires
0.1	0.2	0.1	0.1	Hausse des recettes
1.3	1.5	1.5	1.7	Réduction des dépenses
1.3	1.5	1.5	1.7	Réduction du déficit

(1) Aux fins de cette analyse, le solde du compte de l'assurance-chômage a été maintenu au niveau du cas de référence.

Tableau 23

Analyse de sensibilité – effet d'une réduction de 100 centièmes des taux d'intérêt sur la situation financière.

Variations estimatives de la situation financière				
Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	
0.3	0.3	0.4	0.4	Opérations budgétaires
2.0	2.8	3.4	3.9	Réduction des dépenses
1.7	2.5	3.0	3.5	Réduction du déficit

(milliards de dollars)

des économies de cet ordre. Par exemple, une croissance de 5 pour cent du revenu nominal, jointe à un taux d'imposition effectif moyen de 17 pour cent, devrait générer environ \$7 milliards de recettes budgétaires supplémentaires. Ce profil de croissance du revenu nominal est inférieur à celui que projettent la plupart des prévisionnistes du secteur privé.

Les recettes devraient augmenter à un rythme légèrement supérieur au taux de 5 pour cent de croissance du revenu nominal, grâce à la progressivité du régime fiscal. Les nouvelles réductions de dépenses annoncées dans ce budget devraient diminuer le total des dépenses de programmes en 1996-97. Grâce à ces mesures budgétaires, les dépenses de programmes devraient être inférieures en 1996-97 au niveau enregistré en 1995-96 et à tous les exercices depuis 1992-93.

## Sensibilité des projections financières

Le tableau qui suit présente des estimations de la sensibilité des principales données financières aux modifications des hypothèses concernant le revenu nominal et les taux d'intérêt. Il faut signaler que ces calculs ont été effectués dans un cadre statique et qu'ils ne représentent pas des prévisions de rechange de la situation financière du gouvernement. Leur seul objet est d'indiquer l'incidence financière directe des changements apportés à une variable économique importante à la fois. Par exemple, dans le cas de la variation du revenu nominal, il n'est pas tenu compte de l'effet de cette variation sur d'autres variables, comme les taux d'intérêt ou le chômage.

### ■ Une augmentation de 1 pour cent du revenu nominal

entraîne un accroissement des assiettes fiscales et, donc, des recettes plus élevées. Les dépenses sont plus faibles, principalement grâce à la baisse des frais d'intérêt découlant de la diminution de l'encours de la dette. L'effet de cette variation sur le déficit dépendrait selon que l'augmentation des revenus nominaux est le résultat d'une croissance de la production réelle ou d'une hausse des prix, ou encore d'une combinaison des deux phénomènes. Si l'on suppose que l'augmentation des revenus nominaux provient uniquement de la croissance de la production réelle, le déficit serait réduit de \$1,3 milliard la première année, sa diminution passant à environ \$1,7 milliard après quatre ans. Si l'augmentation des revenus nominaux découlait uniquement d'une hausse des prix, l'effet serait un peu moins marqué sur le déficit.

Tableau 21  
Economies brutes et nettes

	1994-95	1995-96	1996-97
--	---------	---------	---------

A. Economies brutes			
Réaffectations internes pour le financement de: Pour la création d'emplois – Pour la relance économique	183	505	736
Economies imputables à des budgets antérieurs	800	3,912	4,014
Réductions des dépenses de fonctionnement	468	1,148	1,578
Réductions du budget de la défense	745	1,079	1,416
Réductions des subventions et contributions	253	381	409
Etablissement d'un système de sécurité sociale responsable	725	2,866	3,940
Mesures touchant l'impôt des particuliers	170	785	840
Mesures touchant l'impôt des sociétés	405	610	690
Incidence budgétaire brute	3,749	11,285	13,623
B. Coût des initiatives	-2,221	-3,294	-2,696
C. Economies nettes	1,528	7,992	10,927

Etant donné un déficit projeté de \$32.7 milliards en 1995-96, une réduction de l'ordre de \$7.7 milliards serait nécessaire pour atteindre l'objectif intermédiaire de 3 pour cent du PIB en 1996-97. Les économies nettes découlant des mesures du budget passent de \$8.0 milliards en 1995-96 à \$10.9 milliards en 1996-97, contribuant ainsi à concurrence de \$2.9 milliards à la baisse du déficit en 1996-97. Cela signifie que l'interaction des facteurs économiques et de la structure financière en place avant le budget doit engendrer une réduction du déficit d'environ \$5 milliards entre 1995-96 et 1996-97.

Une simple extrapolation des hypothèses économiques de planification exposées au chapitre 2 – une croissance des revenus nominaux de 5 pour cent en 1996 et des taux d'intérêt inchangés par rapport à 1995 – devrait permettre d'obtenir

## Perspectives financières en 1996-97

Les perspectives financières dépendent dans une large mesure de l'évolution de l'économie ainsi que de la réaction des recettes et des dépenses de programmes à cette évolution. Les frais de la dette publique sont déterminés par l'encours de la dette et par les taux d'intérêt, qui peuvent varier sous l'effet de facteurs aussi bien économiques que non économiques.

Les projections financières sont donc extrêmement sensibles à l'évolution de l'économie. Cette sensibilité augmente rapidement lorsque la période de prévision s'allonge.

La meilleure façon d'illustrer ce phénomène consiste à examiner les projections économiques et financières à moyen terme contenues dans les budgets précédents : on observe le dérapage de ces projections par rapport aux résultats effectifs au cours des dernières années. Afin d'évaluer et d'améliorer la qualité de ces prévisions, un examen indépendant a été entrepris. Les résultats de cet examen seront rendus publics au printemps de 1994.

Abstraction faite des incertitudes économiques plus grandes après 1995-96 et de la diminution, en conséquence, de l'exactitude des projections à moyen terme, les perspectives financières au-delà de 1995-96 subiront l'effet des processus de réforme et d'examen décrits dans les pages qui précèdent. Ces examens et réformes pourraient se traduire par de nouvelles réductions des dépenses des programmes.

Par conséquent, ce budget ne présente aucune projection financière au-delà de 1995-96. Le budget de 1995 présentera des perspectives plus crédibles d'évolution des finances publiques en 1996-97.

Cependant, une simple extrapolation à l'année 1996 des hypothèses économiques décrites au Chapitre 2, combinée à l'incidence des mesures financières de ce budget, laisse à penser que l'objectif du gouvernement, qui est de ramener le déficit à 3 pour cent du PIB en 1996-97, est réalisable.

Des économies brutes de \$13,6 milliards seront réalisées en 1996-97 grâce aux mesures présentées dans ce budget. Le coût des nouvelles initiatives proposées dans le budget s'élève à \$2,7 milliards en 1996-97. Par conséquent, les économies nettes obtenues par ce budget se chiffrent à \$10,9 milliards en 1996-97.

Besoins financiers et pouvoirs d'emprunt

Le montant des pouvoirs d'emprunt demandés au Parlement pour un exercice donné est généralement lié aux besoins financiers prévus pour l'exercice. Le montant effectif des emprunts dépend également des opérations de change, lesquelles ne peuvent être prévues.

Le gouvernement présentera un projet de loi sollicitant le pouvoir d'emprunter \$34.3 milliards pour 1994-95 afin de faire face à des besoins financiers de \$30.2 milliards, à des profits prévus de \$1.1 milliard du Fonds des changes et à des éventualités de \$3 milliards afin de mener les opérations de change. Des pouvoirs d'emprunt sont demandés au titre des profits du Fonds des changes parce que ces derniers, bien qu'ils soient déclarés dans les recettes budgétaires, sont conservés dans le compte du Fonds des changes et ne sont pas mis à la disposition du gouvernement pour financer ses opérations courantes.

Tableau 20  
Besoins d'emprunt

1994-95	
Besoins financiers (opérations de change exclues)	30.2
Profits du Fonds des changes	1.1
Réserve pour éventualités	3.0
Total des pouvoirs d'emprunt demandés	34.3



Besoins financiers

Les besoins financiers nets du gouvernement tiennent compte à la fois des opérations budgétaires et des opérations non budgétaires. Ces dernières sont constituées par les prêts, les dotations en capital et les avances, versés principalement aux sociétés d'Etat ainsi qu'aux gouvernements provinciaux et étrangers, les comptes de pension des employés de l'Etat, d'autres comptes à fins déterminées, les comptes d'intérêt et de dette et les opérations non budgétaires diverses. Le total des opérations non budgétaires se solde généralement par une source nette de fonds pour le gouvernement, réduisant ainsi les recours de celui-ci aux marchés financiers.

Le principe fondamental qui permet de distinguer les opérations budgétaires et non budgétaires est que celles qui modifient l'endettement net de l'Etat sont considérées comme budgétaires tandis que les opérations ayant pour contrepartie des avoirs ou des engagements financiers (de sorte que la dette nette reste inchangée) sont considérées comme non budgétaires. De plus, le gouvernement tient un certain nombre de comptes en fiduciaire pour des tiers, par exemple les comptes de pension des fonctionnaires fédéraux. Les opérations non budgétaires diverses comprennent les redressements apportés à certaines opérations budgétaires comptabilisées selon la méthode de l'exercice, pour les convertir à la méthode de comptabilité de caisse.

Les opérations non budgétaires s'élèvent à \$12,0 milliards en 1993-94 selon les estimations, du fait que certains engagements se répercutant sur le déficit ne devraient pas entraîner de besoins de trésorerie en 1993-94. En 1994-95, cette source nette de fonds est ramenée à \$9,5 milliards à cause des décaissements entraînés par ces engagements.

Tableau 19

Opérations non budgétaires

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Prêts, dotations en capital et avances	0.1	-0.5	0.6	1.0
Comptes à fin déterminées	5.7	7.1	7.7	8.1
Autres opérations	0.2	5.4	1.2	0.9
Opérations non budgétaires	6.0	12.0	9.5	10.0

publiques, selon les dispositions de l'article 7. Par conséquent, le plafond des dépenses pour 1991-92 est ramené à \$96,7 milliards tandis qu'il est porté à \$101,4 milliards pour 1992-93.

La Loi limitant les dépenses publiques stipule également que le gouvernement doit, dans le budget de 1994, recommander la prolongation ou la non-prolongation de cette loi au-delà de 1995-96. Le gouvernement respectera les plafonds de dépenses fixés dans la loi actuelle, mais il ne recommande pas que celle-ci soit prorogée au-delà de 1995-96. Le contrôle des dépenses exercé par ce gouvernement rend de toute évidence la loi inutile.

**Tableau 18**  
**Budget de février 1994**  
*Observation de la Loi limitant les dépenses publiques*

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
A. Plafonds de dépenses fixés dans la loi	97,2	100,9	104,1	107,4	111,2
B. Budget de février 1994 <sup>(1)</sup>					
Dépenses de programmes	115,3	122,5	121,8	122,6	122,7
Moins :					
Dépenses relevant de la Loi sur l'assurance-chômage	19,3	20,3	19,7	19,7	18,7
Dépenses relevant de la Loi sur la protection du revenu agricole	0,1	0,1			
Dépenses liées à des événements antérieurs à avril 1991	0,2	0,6			
Dépenses justifiées par la hausse des recettes des exercices actuels ou futurs		0,1	0,1	0,1	0,1
Dépenses de programmes assujetties à la loi	95,6	101,4	102,0	102,8	103,9
C. Dépassement (+) des plafonds ou dépenses inférieures (-) aux plafonds	-1,6	0,5	-2,1	-4,6	-7,3

<sup>(1)</sup> Les données relatives à 1991-92 et à 1992-93 sont les chiffres définitifs figurant dans les Comptes publics du Canada.

de la défense continue de diminuer les années suivantes, en raison d'une nouvelle réduction du financement de un pour cent par année et de la prolongation du gel salarial.

Les réserves nettes des pérémpions représentent la différence entre les réserves pour éventualités constituées par le gouvernement et la pérémpion prévue des crédits votés. Des réserves doivent être constituées pour permettre au gouvernement de faire face à l'évolution de la situation économique ainsi que des éventualités qui peuvent surgir dans le courant de l'année. Elles ne sont pas affectées avant que leur utilisation ultime ait été déterminée. Les réserves ont été accrues par rapport au budget d'avril 1993 afin de tenir mieux compte des éventualités auxquelles il pourrait être nécessaire de faire face au cours de la période envisagée.

Enfin, les dépenses consacrées aux opérations du gouvernement devraient être plus faibles en 1995-96 qu'en 1993-94. Cela est attribuable à l'effet des réductions apportées aux budgets de fonctionnement dans l'Exposé économique et financier de décembre 1992, le budget d'avril 1993 et le présent budget, ainsi qu'à l'incidence du gel salarial de deux ans annoncé dans l'Exposé de décembre 1992 et prolongé de deux ans dans ce budget.

## Observation de la Loi limitant les dépenses publiques

Aux termes de la *Loi limitant les dépenses publiques*, le gouvernement doit indiquer si les projections des dépenses courantes sont conformes aux plafonds fixés dans la loi. Cette dernière s'applique à toutes les dépenses de programmes, c'est-à-dire le total des dépenses moins les frais de la dette publique, à l'exception des dépenses qui se rapportent à un nombre limité de programmes autofinancés. Les dépenses effectives et les dépenses projetées au cours de la période allant de 1991-92 à 1995-96 ne peuvent être supérieures aux plafonds prévus dans la loi.

Les dépenses effectives assujetties à la loi s'établissaient, selon les chiffres vérifiés par le vérificateur général du Canada, à \$1,6 milliard au-dessous du plafond fixé pour 1991-92 et à \$0,5 milliard au-dessus du plafond applicable à 1992-93. Le gouvernement se propose d'appliquer une partie de la différence enregistrée en 1991-92 à l'excédent des dépenses constaté en 1992-93, de manière à respecter la *Loi limitant les dépenses*

Les droits des provinces au titre du FPE prennent la forme de transferts de points d'impôt et de transferts monétaires. La valeur des points d'impôt transférés dépend de l'évolution économique touchant les diverses assiettes fiscales. Étant donné que la valeur des points d'impôt transférés augmente plus vite que le total des droits, les transferts monétaires au titre du FPE devraient continuer de diminuer d'une année à l'autre.

Les subventions et autres paiements de transfert devraient augmenter de \$2,0 milliards entre 1993-94 et 1995-96. La moitié de cette hausse est imputable aux travaux d'infrastructure. Une autre somme de \$0,4 milliard a été affectée au financement d'approches nouvelles des programmes de sécurité sociale. Le gouvernement a également convenu de consacrer \$1,7 milliard sur l'ensemble des cinq prochaines années aux nouvelles dépenses entraînées par un programme d'adaptation à long terme de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique.

À l'exception des transferts aux Indiens et aux Inuit, tous les autres grands programmes de cette catégorie devraient enregistrer une baisse appréciable. Le budget de l'aide internationale diminue de 2 pour cent en 1994-95 par rapport à 1993-94 et est ensuite maintenu à son niveau de 1994-95.

En 1992-93, le gouvernement fédéral avait consacré plus de \$5 milliards au soutien des populations autochtones. Les deux-tiers environ de ces dépenses sont effectués par le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Les programmes des autochtones représentent l'une des catégories de dépenses fédérales qui ont enregistré la croissance la plus rapide. Elles se sont accrues d'environ 10 pour cent en moyenne chaque année au cours de la dernière décennie comparativement à 5,3 pour cent dans le cas des dépenses de programmes en général. Les fonds consacrés à ces programmes devraient certes continuer d'augmenter de manière à répondre aux besoins des collectivités autochtones, mais les ministères responsables de ces programmes les réexamineront en vue d'en modérer le rythme de croissance.

Les versements aux sociétés d'État non commerciales devraient diminuer entre 1993-94 et 1995-96.

Les dépenses de programmes dans le secteur de la défense baissent sur l'ensemble de la période considérée, sous l'effet des mesures annoncées dans ce budget. Les dépenses de la défense diminuent d'environ 5 pour cent en 1994-95. Le budget



**Tableau 17**  
*Dépenses budgétaires<sup>(1)</sup>*

1992-93 1993-94 1994-95 1995-96

(milliards de dollars)				
A. Principaux transferts aux particuliers	Sécurité de la vieillesse	19.1	19.9	20.6
	Prestations d'assurance-chômage	19.1	18.4	18.3
	Allocations familiales	2.2	—	—
	Allocations et pensions d'anciens combattants	1.8	1.9	1.9
	Total	42.1	40.3	40.8
	B. Transferts monétaires aux autres administrations	27.1	27.1	26.3
	Total des droits au titre des principaux transferts	35.1	36.0	37.2
	C. Subventions et autres transferts importants	3.2	3.4	3.3
	Subventions aux entreprises et Inuit	3.1	3.5	3.8
	Subventions à l'agriculture	2.9	2.4	2.3
D. Versements aux sociétés d'État	Subventions d'aide internationale	3.0	2.7	2.6
	Travaux d'infrastructure	4.0	4.0	4.5
	Autres	16.2	16.0	17.2
	Total	23.2	23.0	24.3
	Société canadienne d'hypothèques et de logement	2.0	2.1	2.1
	Société Radio-Canada	1.1	1.1	1.1
	VIA Rail	0.4	0.3	0.3
	Autres	2.3	1.4	1.1
	Total	5.8	4.9	4.6
	E. Défense	11.2	11.3	10.8
F. Réserves nettes des péremptions				
	G. Coût de restructuration	0.7		2.4
	H. Opérations de l'État	20.1	21.5	20.5
I. Dépenses de programmes				
	J. Frais de la dette publique	39.4	38.5	41.0
	K. Total des dépenses budgétaires	161.9	160.3	163.6
(1) La restructuration des ministères fédéraux a modifié la classification de certains postes de dépenses.				



Les dépenses de programmes devraient augmenter de \$0,8 milliard entre 1993-94 et 1994-95 et rester à peu près inchangées en 1995-96. Cela correspond à une diminution des dépenses de programme en termes réels, c'est-à-dire après déduction de l'inflation, et ce, malgré une augmentation des réserves pour éventualités.

Les mesures annoncées dans ce budget continueront d'exercer un effet à la baisse des dépenses de programmes après 1995-96. La proposition de refonte du système de sécurité sociale se traduira en 1996-97 par des économies supplémentaires qui, combinées à l'influence des autres mesures, devraient se solder par une baisse des dépenses de programmes en 1996-97. La deuxième phase de la réforme de l'assurance-chômage entraînera d'autres économies qui n'ont pas été incorporées aux prévisions de déficit, car elles permettront d'abaisser les taux de cotisation.

La diminution des transferts aux particuliers – la plus importante catégorie de dépenses de programmes – en 1993-94 est due au remplacement des allocations familiales mensuelles par la prestation fiscale pour enfants, dont le coût est déduit du produit de l'impôt des particuliers, et à la diminution des prestations d'assurance-chômage versées. Cette diminution découle en bonne partie des mesures instaurées dans l'Exposé économique et financier de décembre 1992 et la première série de compressions annoncées dans ce budget. L'effet que produira la seconde étape de la réforme n'a pas été pris en compte dans les projections. Les augmentations annuelles des prestations de sécurité de la vieillesse sont dues à un accroissement de la population admissible et à la hausse des prestations moyennes, qui sont entièrement indexées sur l'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

Les principaux transferts aux autres administrations relèvent de la péréquation, du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et du Financement des programmes établis (FPE). Les transferts découlant de ces trois régimes devraient augmenter de \$1,9 milliard entre 1993-94 et 1995-96 sous l'effet des hausses des droits de péréquation et des transferts du FPE au titre de la santé. La réforme de la sécurité sociale permettra s'assurer que les transferts de sécurité sociale – RAPC et volet enseignement postsecondaire du FPE, ou les dispositions susceptibles de remplacer ces programmes – ne seront pas plus élevés en 1996-97 qu'en 1993-94.

## Perspectives d'évolution des dépenses

Lorsqu'on élimine l'incidence de ces facteurs, le ratio des recettes au PIB passe de 17,6 pour cent en 1992-93 à 17,2 pour cent en 1993-94. Ce fléchissement est dû principalement à l'effet des remboursements plus élevés d'impôt aux particuliers et à la diminution des impôts dus au moment de la production, en 1993-94, des déclarations de revenu relatives à l'année d'imposition 1992 – année au cours de laquelle les impôts dus par les particuliers ont baissé à cause de la croissance anémique des revenus et de l'incidence d'un facteur d'indexation du régime fiscal des particuliers (2,8 pour cent) plus de deux fois plus élevé que la croissance des revenus par déclarant.

On s'attend après 1993-94 à un léger redressement du ratio des recettes au PIB grâce à la non-indexation et à la progressivité du régime fiscal des particuliers, donnant lieu à des taux marginaux d'imposition plus élevés quand le revenu imposable augmente. Bien que l'on projette une amélioration sensible des bénéfices des sociétés, l'effet de ce facteur sur le produit de l'impôt des sociétés devrait être atténué par les dispositions de report prospectif des pertes.

Les dépenses budgétaires totales devraient augmenter de \$2,8 milliards de 1992-93 (dernier exercice pour lequel on dispose de résultats vérifiés) jusqu'en 1995-96. Cette hausse est due en presque totalité aux frais de la dette publique (\$2,6 milliards).

On s'attend à une diminution du taux d'intérêt effectif moyen sur la dette fédérale entre 1992-93 et 1995-96, mais l'influence de ce facteur positif sur les frais de la dette publique est compensée par l'augmentation des besoins d'emprunt. La baisse du taux d'intérêt effectif moyen est due à la structure des échéances de l'encours de la dette. Environ la moitié de cette dette est à court terme, de sorte qu'elle est refinancée dans l'année. La moitié restante de la dette a une échéance moyenne d'environ quatre ans et demi. Le taux d'intérêt effectif moyen devrait donc continuer à baisser à mesure que la dette à moyen et long termes vient à échéance et qu'elle est refinancée aux taux d'intérêt actuels, qui sont plus faibles.

- les profits extraordinaires du Fonds des changes tant en 1992-93 qu'en 1993-94;
- la récupération extraordinaire des paiements en trop faits au titre de la perception des impôts provinciaux en 1992-93; et
- l'effet net des mesures touchant les recettes qui sont proposées dans ce budget.

**Tableau 16**  
*Recettes budgétaires*

1992-93 1993-94 1994-95 1995-96				
(milliards de dollars)				
Recettes budgétaires	121.5	114.7	123.9	132.0
En pourcentage du PIB	17.6	16.1	16.8	17.0
Facteurs spéciaux influant sur le profil des recettes :				
Crédit d'impôt pour enfants	2.4	1.2		
Prestation fiscale pour enfants	1.3	5.5	5.4	5.3
Réduction de la surtaxe	0.5	1.3	1.3	1.3
Profits du Fonds des changes	-3.2	-2.7	-1.1	-0.6
Mesures du budget de 1994			-0.8	-1.5
Autres mesures				
Traitement plus rapide des remboursements		1.2		
Baisse des acomptes provisionnels		0.9		
Remboursements de déductions relatives aux ressources		0.5		
Compte de perception des impôts provinciaux	-1.4			
Effet net sur les recettes	-0.4	7.8	4.8	4.5
Recettes «sous-jacentes»	121.1	122.5	128.7	136.5
En pourcentage du PIB	17.6	17.2	17.4	17.6

## Perspectives d'évolution des recettes

Le tableau 14 donne une vue d'ensemble des perspectives d'évolution des recettes jusqu'en 1995-96.

En proportion du PIB, les recettes budgétaires devraient passer de 17,6 pour cent en 1992-93 à 16,1 pour cent en 1993-94, de 17,6 pour cent en 1992-93 à 16,8 pour cent en 1994-95, puis augmenter graduellement.

Tableau 15

Recettes budgétaires

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Impôt direct des particuliers	58,3	52,1	59,5	64,4
Impôt direct des sociétés	8,3	8,8	10,3	12,2
Cotisations d'assurance-chômage	17,5	18,0	19,3	20,3
Taxe sur les produits et services	14,9	15,6	16,5	17,5
Taxes et droits d'accise	11,2	10,5	10,1	9,8
Autres recettes	11,3	9,7	8,2	7,8
Recettes budgétaires	121,5	114,7	123,9	132,0
En pourcentage du PIB	17,6	16,1	16,8	17,0

Le fléchissement du ratio des recettes au PIB en 1993-94 et son redressement en 1994-95 sont attribuables en grande partie à des facteurs ponctuels qui ont diminué les recettes budgétaires en 1993-94. Ces facteurs, décrits au tableau 15, comprennent notamment :

- les coûts liés à la restructuration du régime de prestations pour enfants et l'imputation de la prestation fiscale pour enfants au produit de l'impôt sur le revenu des particuliers;
- les réductions de la surtaxe sur les particuliers annoncées dans le budget de février 1992;
- le traitement plus rapide des remboursements d'impôt aux particuliers et l'augmentation des remboursements d'impôt aux sociétés en 1993-94;
- la diminution des versements d'acomptes provisionnels par les particuliers en 1993-94;

**Graphique 6**  
Déficit selon les comptes publics



**Graphique 7**  
Dettes nette du gouvernement fédéral

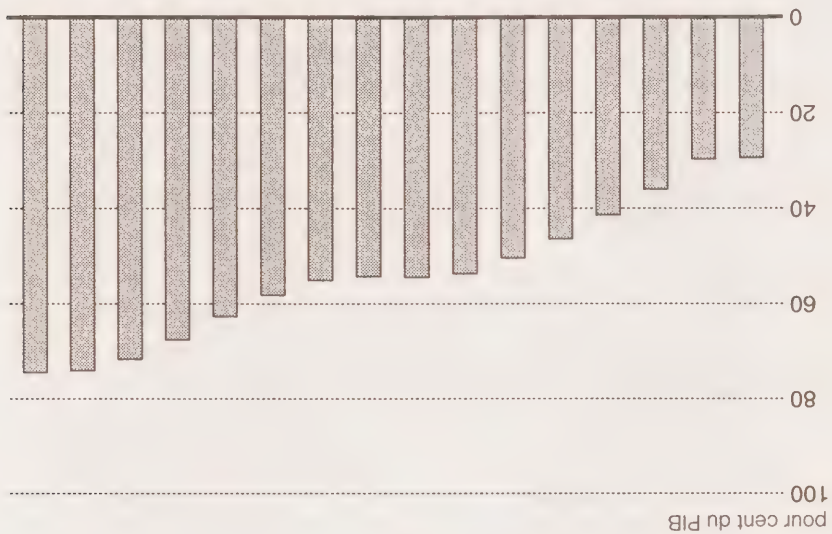




Tableau 14

État sommaire des opérations

1992-93 1993-94 1994-95 1995-96

(milliards de dollars)				
Opérations budgétaires	121.5	114.7	123.9	132.0
Recettes budgétaires				
dont :				
Dépenses de programmes,	-122.5	-121.8	-122.6	-122.7
Coûts de reconstruction				
Solde de fonctionnement	-1.1	-7.1	1.3	9.3
Frais de la dette publique	-39.4	-38.5	-41.0	-42.0
Déficit budgétaire	-40.5	-45.7	-39.7	-32.7
Opérations non budgétaires	6.0	12.0	9.5	10.0
Besoins financiers	-34.5	-33.7	-30.2	-22.7
(opérations de change exclues)				
Dette publique nette	465.3	511.0	550.7	583.4
Produit intérieur brut	688.5	711.2	739.1	777.7

(en pourcentage du PIB)

Recettes budgétaires	17.6	16.1	16.8	17.0
Dépenses de programmes	-17.8	-17.1	-16.6	-15.8
Frais de la dette publique	-5.7	-5.4	-5.5	-5.4
Dépenses budgétaires	-23.5	-22.5	-22.1	-21.2
Déficit	-5.9	-6.4	-5.4	-4.2
Besoins financiers	-5.0	-4.7	-4.2	-3.1
Dette publique nette	67.6	71.9	74.5	75.0

Le signe (-) indique un besoin net de fonds.

Le signe (+) indique une source de fonds.

Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Tableau 13

Déficit du budget de février 1994 – sommaire

				1993-94	1994-95	1995-96
				(milliards de dollars)		
A. Déficit sans changement de politique				45.0	41.2	40.6
B. Initiatives de soutien de la croissance économique et de la création d'emplois						
Pour la création d'emplois					1.0	1.7
Nouvelles approches des programmes de sécurité sociale et d'adaptation					0.5	0.8
Financement du plan spatial					0.1	0.1
Réduction des cotisations d'a.-c.					0.1	0.5
Réductions d'impôt					0.1	0.1
Total des nouveaux financements					1.7	3.1
C. Plan d'action contre la contrebande du tabac					0.5	0.2
D. Déficit aux fins de la planification				45.0	43.5	44.0
E. Effet des mesures de réduction du déficit				0.7	-3.7	-11.3
F. Déficit du budget de février 1994				45.7	39.7	32.7

La diminution du ratio déficit/PIB au fil des années est en grande partie le résultat des réductions de dépenses.

- Le ratio des dépenses de programmes au PIB diminue de 1.3 point de 1993-94 à 1995-96 et
- Le ratio des recettes au PIB, compte tenu des facteurs ponctuels à l'oeuvre en 1993-94, n'augmente que légèrement dans le temps.

Tableau 12

Estimation du déficit «fondamental» en 1993-94

(milliards de dollars)	
A. Déficit de 1993-94	45.7
B. Facteurs ponctuels en 1993-94 :	
Traitement des remboursements	-1.2
Baisse des comptes provisionnels	-0.9
Remboursements de déductions	
relatives aux ressources	-0.5
Engagements au titre de la stabilisation	-1.2
Coûts transitoires de la reconstruction	
des prestations pour enfants	-1.2
Profits extraordinaires du Fonds	
des charges	2.1
Total partiel	-2.9
Coûts de reconstruction	-0.7
Variation totale	-3.6
C. Déficit «fondamental» de 1993-94	42.1

- Ainsi qu'il a été indiqué, la baisse de \$6.0 milliards du déficit entre 1993-94 et 1994-95 est attribuable à hauteur de \$3.6 milliards à des facteurs ponctuels qui influent sur le déficit projeté de 1993-94.

Les mesures discrétionnaires prises dans ce budget réduisent en termes bruts, le déficit de \$3.7 milliards en 1994-95 et de \$11.3 milliards en 1995-96. Le financement des initiatives visant à soutenir la croissance économique et la création d'emplois, combiné à l'effet net des mesures de lutte contre la contrebande du tabac, a un effet compensatoire de \$2.2 milliards en 1994-95 et de \$3.3 milliards en 1995-96, de sorte que l'effet net des mesures s'élève à \$1.5 milliard en 1994-95 et à \$8.0 milliards en 1995-96 (voir le tableau 12).

## LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES COMPTE TENU DES MESURES BUDGÉTAIRES

### Les perspectives financières jusqu'en 1995-96

Le déficit prévu pour 1993-94 passe à \$45.7 milliards en raison des coûts ponctuels de reconstruction liés au programme d'encouragement aux départs au ministère de la Défense nationale, ainsi que les coûts éventuels d'annulation du contrat d'achat des hélicoptères.

Le déficit fondamental est toutefois de \$42.1 milliards pour 1993-94, du fait qu'un certain nombre d'influences ponctuelles qui ont accru le déficit en 1993-94 n'auront plus d'effets sur celui-ci au cours des autres années. Ces facteurs temporaires comprennent le traitement plus rapide des remboursements d'impôt, la diminution des acomptes provisionnels versés chaque trimestre par les particuliers, la hausse des remboursements d'impôt aux sociétés à cause des déductions relatives aux ressources et l'augmentation des engagements au titre de la stabilisation. Tous ces facteurs avaient déjà été notés. De plus, la reconstruction du régime des prestations pour enfants s'est accompagnée de certains coûts transitoires qui ont eu un effet négatif sur les rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers en 1993-94.

Par ailleurs, les profits extraordinaires du Fonds des changes en 1992-93 et en 1993-94 ont réduit le déficit au cours de ces exercices grâce, en bonne partie, à la dépréciation du dollar canadien. L'effet net de tous ces facteurs est un déficit «fondamental» de \$42.1 milliards en 1993-94 (voir le tableau 11). Les mesures proposées dans ce budget, combinées aux répercussions financières des hypothèses économiques de planification, permettent de réduire le déficit de manière sensible et progressive. Ainsi, le déficit passe de \$45.7 milliards en 1993-94 à \$39.7 milliards en 1994-95 (5.4 pour cent du PIB) et à \$32.7 milliards en 1995-96 (4.2 pour cent du PIB).

Tableau 11

Effet brut et net des initiatives budgétaires – Résumé

Effets sur  
1994-95 1995-96 1996-97 trois ans

(milliards de dollars)

A. Economies brutes				
Concrétisation des				
économies des budgets	0.8	3.9	4.0	8.7
précédents				
Réaffectations internes				
pour financer les initiatives :				
Pour la création				
d'emplois – Pour la	0.2	0.5	0.7	1.4
reliance économique				
Restructuration et				
compression des	2.2	5.5	7.3	15.0
programmes fédéraux				
Mesures touchant les	0.6	1.4	1.5	3.5
les recettes				
Effet brut	3.7	11.3	13.6	28.6

B. Coût des initiatives	-2.2	-3.3	-2.7	-8.2
C. Economies nettes	1.5	8.0	10.9	20.4
D. Sommaire – dosage des				
mesures touchant les				
dépenses et les recettes				
Mesures touchant	0.8	1.4	1.2	3.4
les recettes <sup>(1)</sup>				
Mesures touchant	0.7	6.6	9.7	17.0
les dépenses				
Effet net	1.5	8.0	10.9	20.4

(1) Sur les \$3.4 milliards de mesures cumulatives touchant les recettes, \$1.4 milliard sont liés aux modifications apportées aux acomptes provisionnels trimestriels d'impôt, annoncées dans le budget d'avril 1993.



## Taxe de transport aérien

La taxe de transport aérien sera restructurée de manière à diminuer le fardeau fiscal applicable aux vols intérieurs et transfrontaliers à courte distance et de récupérer une plus forte proportion du coût des installations et des services aériens fournis par Transports Canada. La plupart des voyageurs empruntant des vols intérieurs et transfrontaliers paieront moins de taxe, la hausse de celle-ci visant principalement les vols long-courrier. Ces changements devraient engendrer des recettes supplémentaires de \$24 millions en 1994-95 et de \$41 millions en 1995-96. Ces recettes seront utilisées par le ministre des Transports pour améliorer les installations et les services.

## Vue d'ensemble des initiatives budgétaires

Ainsi que le montre le tableau 10, les économies brutes prévues dans ce budget – compte tenu de celles découlant des budgets précédents – totalisent \$28,6 milliards de l'exercice 1994-95 à l'exercice 1996-97. Lorsqu'on en déduit le coût des initiatives proposées en faveur de la croissance économique et de la création d'emplois ainsi que du plan de lutte contre la contrebande, les économies cumulatives s'élèvent à \$20,4 milliards sur l'ensemble des trois années, soit de 1994-95 à 1996-97. En termes nets, cinq dollars de réduction des dépenses correspondent à chaque dollar d'augmentation des recettes.

## ***Réserves des compagnies d'assurance***

Les compagnies d'assurance devront déterminer les réserves pour réclamations non réglées qu'elles constituent au titre de leurs activités autres que l'assurance-vie en les calculant entièrement à la valeur actuelle de manière à mieux tenir compte de la valeur économique de leurs obligations futures.

## ***Matériel permettant d'économiser l'énergie ou de lutter contre la pollution***

Le matériel permettant d'économiser l'énergie ou de lutter contre la pollution donne actuellement droit à un amortissement accéléré. Le taux d'amortissement de ce matériel sera réduit, tandis que la gamme des biens admissibles sera élargie afin d'inclure de nouvelles techniques ayant un effet bénéfique pour l'environnement, comme la production d'électricité à partir de l'énergie géothermique ou de l'énergie solaire, ainsi que la collecte des gaz de décharge et des gaz de digesteur. De plus, le taux d'amortissement accéléré permis pour le matériel de lutte contre la pollution ne s'appliquera plus au matériel acquis après 1998.

## ***Autres mesures de resserrement***

Un certain nombre d'autres mesures de resserrement seront proposées afin de clarifier la loi et d'assurer l'intégrité de l'assiette fiscale constituée par les bénéfices des sociétés.

## **Droits de douane**

Pour veiller à ce que le régime tarifaire tienne compte des nouvelles pressions concurrentielles entraînées par la libéralisation des échanges commerciaux et réduire le fardeau réglementaire ainsi que les autres coûts dus au système actuel, le gouvernement entreprend un examen approfondi du Tarif des douanes dans le but de le rendre plus simple, plus transparent et mieux prévisible. Le gouvernement consultera les milieux d'affaires canadiens au sujet des propositions élaborées à l'occasion de cet examen. Dans le cadre de celui-ci, le gouvernement consultera bientôt les milieux d'affaires canadiens à propos d'un large éventail de réductions tarifaires proposées sur les produits intermédiaires importés par les entreprises de fabrication, qui devraient permettre à l'industrie canadienne de rester concurrentielle à l'échelle mondiale.

## ***Élimination du taux préférentiel d'imposition des grandes sociétés privées***

Les grandes sociétés privées n'auront plus droit à certains avantages fiscaux destinés aux petites entreprises. Les sociétés privées sous contrôle canadien dont le capital atteint ou est supérieur à \$15 millions n'auront plus droit à la déduction accordée aux petites entreprises. De plus, après 1995, les encouragements améliorés accordés aux petites entreprises en matière de recherche et de développement ne seront accordés qu'aux petites entreprises.

## ***Titres détenus par les institutions financières***

Le budget propose d'apporter plusieurs changements au régime fiscal des titres détenus par les institutions financières afin d'en préciser le traitement et d'assurer un calcul approprié du revenu tiré de ces titres.

## ***Crédits d'impôt à l'investissement régional***

Il existe actuellement trois crédits d'impôt à l'investissement à dimension régionale : le crédit d'impôt spécial à l'investissement, le crédit d'impôt pour l'Atlantique et la péninsule de Gaspé et le crédit d'impôt à l'investissement en recherche scientifique et développement expérimental dans la région de l'Atlantique. L'efficacité de ces crédits, s'agissant d'attirer de nouveaux investissements dans les régions désignées ou d'atténuer la disparité économique, a été faible. Le budget propose d'éliminer le crédit d'impôt spécial à l'investissement, de ramener de 15 à 10 pour cent le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique et dans la péninsule de Gaspé et d'éliminer la composante régionale pour l'Atlantique du crédit d'impôt à l'investissement en recherche scientifique et en développement expérimental à compter du 31 décembre 1994.

## ***Dividendes de sociétés privées (impôt de la partie IV)***

Afin de mieux intégrer le régime d'impôt des particuliers et celui des sociétés, un impôt remboursable s'applique à certains dividendes reçus par des sociétés privées (et certaines sociétés publiques à petit nombre d'actionnaires). Le taux de cet impôt sera porté le 1<sup>er</sup> janvier 1995 à 33½ pour cent de manière à mieux correspondre au taux d'imposition des dividendes au niveau des particuliers.

Tableau 10

Mesures d'élargissement de l'assiette fiscale

	1994-95	1995-96	1996-97
(millions de dollars)			
A. Impôt sur le revenu des particuliers			
Imposition des primes			
d'assurance-vie collective			
payées par l'employeur	120	200	200
Élimination de l'exonération			
cumulative des gains en			
capital de \$100,000	30	415	340
Critère de revenu – crédit	20	170	300
en raison de l'âge			
Total	170	785	840
B. Impôt sur le revenu des sociétés			
Dépenses de repas et			
de représentation	235	245	260
Élimination du taux préférentiel			
d'imposition – grandes sociétés			
privées	15	40	40
Titres détenus par les institutions			
financières	60	60	60
Crédits d'impôt à			
l'investissement régional	80	80	95
Dividendes de sociétés privées		40	40
Réserves des compagnies			
d'assurance	30	35	55
Matériel économisant l'énergie	10	25	45
et de lutte contre la pollution	55	85	95
Autres mesures de resserrement	405	610	690
Total	575	1,395	1,530
C. Effet total sur les recettes			

## Impôt sur le revenu des sociétés

Le gouvernement propose d'apporter un certain nombre de changements à l'imposition des revenus des sociétés afin de la rendre plus équitable, de protéger l'assiette fiscale et de mieux cibler l'aide offerte à certaines entreprises. Les entreprises canadiennes doivent relever le défi de la concurrence internationale aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'étranger. Par conséquent, il faut prendre soin, lorsqu'on propose de modifier le régime fiscal, de ne pas nuire à la capacité des entreprises canadiennes de croître et de créer des emplois. Les taux d'imposition des sociétés ne sont pas augmentés.

### *Réduction de la déduction pour frais de repas et de représentation*

Le régime fiscal permet actuellement de déduire une partie des dépenses raisonnables engagées en vue de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien et, dans certains cas, d'un emploi. Les frais de repas et de représentation comprennent un élément de consommation personnelle. C'est pourquoi la déduction fiscale prévue à ce titre est actuellement limitée à 80 pour cent de ces dépenses.

Le gouvernement estime que ces dépenses sont justifiées du point de vue des entreprises, mais qu'on peut rendre le régime fiscal plus équitable en tenant mieux compte de l'élément de consommation personnelle compris dans ces dépenses.

Le gouvernement propose que la déduction fiscale et le crédit de taxe sur les produits et services soient ramenés, après février, de 80 à 50 pour cent des dépenses admissibles de repas et de représentation. Ce nouveau taux tient mieux compte de l'élément de consommation personnelle compris dans ces dépenses et est conforme au taux de déduction permis au Québec, en Ontario et aux États-Unis.



## Impôt sur le revenu des particuliers

### *Primes d'assurance-vie*

Les employés qui reçoivent des avantages sociaux sous forme de primes d'assurance-vie payées par leur employeur sont avantagés par rapport aux Canadiens qui doivent payer de leur propre poche, sur leur revenu après impôt, des polices d'assurance similaires. À l'heure actuelle, seule la partie des primes d'assurance financées par l'employeur qui dépasse \$25,000 de protection est imposable. On propose que la première tranche de \$25,000 d'assurance-vie offerte par l'employeur soit également imposable. Le changement proposé s'appliquera aux avantages fournies après juin 1994.

### *Exonération cumulative des gains en capital de \$100,000*

Les gains en capital accumulés après la date du budget ne donneront plus droit à l'exonération de gains en capital de \$100,000. Cependant, les gains en capital admissibles courus jusqu'à la date du budget continueront de donner droit à l'exonération, à condition que le contribuable produise un choix en ce sens avec sa déclaration de revenu de 1994.

### *Crédit en raison de l'âge*

Toutes les personnes de 65 ans et plus ont actuellement droit à un crédit non remboursable en raison de l'âge, peu importe leur revenu. Le gouvernement propose que ce crédit soit versé en fonction du revenu. Le crédit en raison de l'âge sera réduit de 15 pour cent de la partie du revenu net d'un particulier qui dépasse \$25,921 – le seuil actuellement applicable aux autres crédits dépendant du revenu. Le crédit en raison de l'âge sera complètement éliminé lorsque le revenu du particulier atteint \$49,100. Cette mesure entrera en vigueur progressivement sur deux ans.

### ***Pour se préparer au vieillissement de la population***

La proportion des personnes de plus de 65 ans doublera presque au Canada au cours des 40 prochaines années, pour passer de 12 pour cent à 23 pour cent en l'an 2030. Le rapport entre le nombre de travailleurs et le nombre de retraités passera de cinq à trois. La part de la production nationale qui est consacrée au soutien du régime de pension public devrait passer de 4,8 pour cent à 7,8 pour cent au cours de cette période.

Les Canadiens devraient commencer à se préparer au moment où l'âge moyen de la population sera plus élevé au pays. Ils doivent également savoir de quelle manière le système de revenu de retraite évoluera à l'avenir de manière à pouvoir préparer leur retraite pendant leur vie active.

Les dépenses consacrées aux personnes âgées augmentent rapidement depuis quelques années et continueront à le faire, les Canadiens vivant plus longtemps et en meilleure santé. Le maintien de cette tendance s'accompagnera d'une modification du rôle et des besoins des personnes âgées.

Le gouvernement publiera donc au cours des prochains mois un document qui analysera les défis et les possibilités que présente le vieillissement de la société canadienne. On étudiera les besoins d'une société vieillissante sur le plan des services et les changements à apporter éventuellement au régime de pension public afin qu'il soit soutenable sur le plan financier. Le document traitera également des changements qui devraient peut-être être apportés au régime fiscal des cotisations et des revenus de placement dans le cadre des régimes enregistrés ou agréés de pension, de participation différée aux bénéfices et d'épargne-retraite.

### **Élargissement de l'assiette fiscale**

Le budget propose d'apporter au régime fiscal un certain nombre de changements afin de le rendre plus équitable et plus efficient, tout en accroissant les recettes. Des précisions sont fournies sur ces mesures dans le document budgétaire intitulé *Mesures fiscales : Renseignements supplémentaires*.

**Tableau 9**  
*Réforme de la sécurité sociale : transferts aux provinces*

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
--	---------	---------	---------	---------

(Total des droits, transferts monétaires  
et fiscaux, en millions de dollars)

<b>A. Avant la réforme</b>				
FPE – Enseignement	6,070	6,146	6,232	6,250
postsecondaire				
Régime d'assistance	7,740	8,161	8,627	9,100
publique du Canada <sup>(1)</sup>				
Total des droits	13,810	14,307	14,859	15,350

<b>B. Après la réforme</b>				
FPE – Enseignement	6,070	6,146	6,232	*
postsecondaire				
Régime d'assistance	7,740	8,161	8,161	*
publique du Canada				
Total des droits	13,810	14,307	14,393	13,810

<b>C. Economies</b>				
			466	1,540
Points de repère				
FPE – Santé	15,034	15,224	15,438	15,450
Péréquation	7,974	8,480	8,924	9,400
Transferts de sécurité				
sociale après				
la réforme	13,810	14,307	14,393	13,810
Total des droits aux				
principaux transferts <sup>(2)</sup> :				
Après la réforme	36,028	37,195	37,913	37,800

\* Ces programmes peuvent être modifiés ou remplacés par suite du réexamen de la sécurité sociale.

<sup>(1)</sup> Projections en fonction d'un plafonnement à 5 pour cent, selon le budget d'avril 1993, de la croissance des transferts aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation,

<sup>(2)</sup> La péréquation liée au transfert de points d'impôt dans le cadre du FPE, au titre du programme de péréquation, figure dans les deux programmes. Pour éviter un double comptage dans le total des droits, la péréquation découlant des transferts est déduite.

À partir de 1995-96, les transferts du RAPC à chaque province et territoire seront maintenus aux niveaux de 1994-95, jusqu'à la réforme de la sécurité sociale en 1996-97.

Le gouvernement est conscient que cette mesure intermédiaire ne modifiera pas sensiblement les écarts de l'aide financière fédérale aux différentes régions du pays, en matière d'aide sociale, qui ont résulté de l'application, en 1990, d'un plafond de 5 pour cent à la croissance des transferts du RAPC aux provinces les mieux nanties. L'un des objectifs de la réforme de la sécurité sociale sera de rendre l'aide financière fédérale plus équitable dans ce domaine dans les différentes régions du Canada.

Le gouvernement fédéral reconnaît que les provinces doivent pouvoir prévoir à plus long terme les dispositions régissant les transferts qu'elles reçoivent du gouvernement fédéral. Il a déjà déposé un projet de loi qui assurera la stabilité des transferts de péréquation au cours des cinq prochaines années. Une fois qu'un ensemble de programmes soutenables aura été mis en place grâce à la réforme de la sécurité sociale, une stabilité comparable caractérisera les autres accords fiscaux.

Les objectifs de la réforme de la sécurité sociale sont clairs; les paramètres définissant les économies à réaliser sont fermes. Par conséquent, si la réforme de la sécurité sociale ne permet pas de réaliser ces économies d'ici 1996-97, d'autres mesures, qui entreront en vigueur cette année-là, seront adoptées pour assurer ces économies.

pour les deux paliers de gouvernement. Il importe donc d'établir des paramètres financiers et un cadre de financement prévisible pour la réforme.

Pour sa part, le gouvernement fédéral demandera que les droits aux transferts de sécurité sociale des provinces et territoires (RAPC et volet enseignement postsecondaire du FPE, ou tout programme de remplacement) ne soient pas plus élevés après la réforme, en 1996-97, qu'ils le sont à l'heure actuelle, en 1993-94.

Si l'on tient compte des projections actuelles de croissance des transferts du RAPC et du volet enseignement postsecondaire du FPE établies avant la réforme, cela permettra au gouvernement de réaliser des économies d'au moins \$1,5 milliard en 1996-97. Ces économies s'ajouteront à celles qui devraient découler des propositions actuelles et futures de réforme de l'assurance-chômage. Ces réductions de dépenses permettront d'avoir un système de sécurité sociale plus soutenable sur le plan financier et, moyennant un réaménagement soigné des programmes, elles permettront d'obtenir un système plus efficace et mieux adapté aux besoins de la population.

Ainsi qu'il a été indiqué, le gouvernement fédéral fournira \$800 millions pour aider à financer des approches nouvelles des programmes de sécurité sociale, pendant que la réforme est en cours. Il assurera également une période de deux ans pendant laquelle les transferts de sécurité sociale aux provinces seront prévisibles et enregistreront une modeste croissance.

En 1994-95, aucune nouvelle mesure de restriction ne s'appliquera aux transferts du RAPC ni à ceux du FPE. Par conséquent, les transferts du RAPC augmenteront de 5,4 pour cent en 1994-95 selon les prévisions, tandis que ceux du FPE progresseront de 1,3 pour cent d'après les projections.

À partir de 1995-96, la législation existante prévoit que les droits au titre du FPE croîtront au même rythme que le produit national brut (PNB), moins trois points de pourcentage. Aucune nouvelle modification ne sera apportée à la formule de calcul des transferts du FPE d'ici la réforme du système de sécurité sociale en 1996-97. On prévoit par conséquent que les droits au titre du FPE augmenteront d'encore 1,4 pour cent en 1995-96.



d'autres réductions sensibles des dépenses d'assurance-chômage. Elle s'appuiera sur les mesures décrites dans ce budget et l'amélioration prévue de l'économie pour permettre d'apporter de nouvelles réductions appréciables des cotisations d'assurance-chômage versées tant par les employeurs que par les employés. Grâce à cet allègement des cotisations sociales, les entreprises pourront plus facilement créer des emplois et redonner du travail aux Canadiens.

### ***Transferts aux provinces et aux territoires***

Les transferts fédéraux aux autres paliers de gouvernement s'élèvent à environ \$40 milliards par année. Les transferts de sécurité sociale – la part fédérale des dépenses provinciales et territoriales au titre de l'aide sociale, dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et du volet enseignement postsecondaire du Financement des programmes établis (FPE) – représentent environ \$14 milliards sur ce total. Le gouvernement fédéral transfère aussi environ \$8 milliards par année aux provinces à revenu inférieur dans le cadre du programme de péréquation, pour leur permettre d'offrir des services publics – y compris des programmes de sécurité sociale – relativement comparables à ceux en place dans les autres provinces.

Les dispositions législatives qui régissent actuellement la péréquation expirent le 31 mars 1994. Compte tenu du rôle de redistribution unique en son genre que joue ce programme et de ses objectifs – qui sont enchâssés dans la Constitution du Canada – le gouvernement a déposé un projet de loi visant à reconduire le programme pour cinq ans. Les provinces bénéficieront de la péréquation auront donc l'assurance d'un régime de financement stable.

### ***Installation d'un cadre de réforme prévisible***

Le gouvernement fédéral est persuadé que la réforme de la sécurité sociale exige une participation active et la collaboration des autorités fédérales et provinciales. Les provinces, tout comme le gouvernement fédéral, sont confrontées à d'importants problèmes de déficit et d'endettement, au moment même où elles doivent bâtir un système qui réponde mieux aux besoins de la population. Pour que le nouveau système soit meilleur, il doit être financièrement supportable

Afin de préserver l'intégrité financière du programme d'assurance-chômage et de le rendre plus efficace, des mesures seront prises immédiatement pour réformer ce régime. Ces changements réduiront les dépenses d'assurance-chômage de \$725 millions en 1994-95 et de \$2,4 milliards par année ensuite. Ils renforceront le lien entre les antécédents de travail et les prestations de chômage, tout en améliorant les prestations offertes aux bénéficiaires à revenu inférieur qui ont des personnes à leur charge :

- À compter d'avril 1994, les droits aux prestations d'assurance-chômage seront restructurés dans le cas des nouveaux bénéficiaires de manière à réduire la durée maximale des demandes de prestations. L'importance de la réduction dépendra en partie des antécédents de travail de l'employé considéré.

- En juillet 1994, la période minimale d'admissibilité aux prestations passera de 10 à 12 semaines. Les prestations versées aux nouveaux bénéficiaires seront calculées selon deux taux, alors qu'elles sont actuellement égales à 57 pour cent des gains assurables. Les prestataires ayant à la moitié du maximum des gains assurables recevront 60 pour cent de leurs revenus assurés, tandis que les autres bénéficiaires recevront 55 pour cent. Le maximum des gains assurables est actuellement fixé à \$780 par semaine. La méthode de calcul de ce montant ne changera pas.

- Pour que le régime soit plus équitable, des modifications seront apportées aux dispositions applicables aux travailleurs qui quittent volontairement leur emploi ou qui sont congédiés pour inconduite.

Ces mesures sont décrites plus en détail dans un document distinct consacré aux modifications proposées de l'assurance-chômage.

Le régime d'assurance-chômage fait partie intégrante du système de sécurité sociale. On s'attend à ce qu'il soit sensiblement réformé d'ici 1996-97 dans le cadre de la refonte générale de la sécurité sociale. C'est pourquoi les modifications proposées à l'assurance-chômage dans ce budget doivent être considérées comme des mesures initiales en attendant une réforme complète de la sécurité sociale. Cette réforme entraînera

## Mise en place d'un système de sécurité sociale favorisant la responsabilité

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, le gouvernement se propose de renouveler et de rentabiliser le système de sécurité sociale du Canada dans les deux ans qui viennent. Cette réforme débouchera sur un système qui récompensera davantage l'effort et le rendement et offrira des incitations à travailler. Le Canada a besoin d'un système de sécurité sociale qui mise sur les ressources humaines afin d'offrir de l'espoir et d'ouvrir des horizons, au lieu de créer un état de dépendance, tout en continuant d'apporter la sécurité à ceux qui en ont besoin. L'une des considérations importantes aux yeux des gouvernements et de tous les Canadiens est que la réforme engendre un système qui soit efficace pour la population et soutenable sur le plan financier. La réforme contribuera également à la création de nouveaux emplois en s'accompagnant d'une réduction appréciable des cotisations d'assurance-chômage.

### *Assurance-chômage*

Le régime d'assurance-chômage est l'un des plus importants programmes de sécurité sociale au Canada, puisqu'il a permis à environ 1,6 million de Canadiens sans emploi de recevoir près de \$20 milliards de prestations au cours des 12 derniers mois. En décembre 1993, le gouvernement avait annoncé qu'il ne laisserait pas le taux de cotisation des employés passer à \$3.30 par \$100 de gains assurables en 1995 comme l'aurait exigé la *Loi sur l'assurance-chômage*. Il avait plutôt indiqué que des mesures seraient prises pour maintenir les taux de cotisation à leurs niveaux de 1994, soit \$3.07 par \$100 de gains assurables pour les employés. Dans ce budget-ci, le gouvernement propose de ramener les taux à leurs niveaux de 1993 (c'est-à-dire \$3 par \$100 de gains assurables pour les employés).

## Projet KAON

En 1991, le gouvernement fédéral avait offert de contribuer au financement du projet KAON, que l'on proposait pour améliorer l'accélérateur expérimental de particules TRIUMF. Cependant, les besoins financiers extrêmement importants du projet KAON sont incompatibles avec la situation actuelle des finances fédérales, d'autant plus que la contribution des gouvernements étrangers à la construction de KAON – dont dépendait le versement de la contribution fédérale – ne s'est pas matérialisée. Par conséquent, le gouvernement fédéral ne pourra donner suite au projet KAON. Il est conscient de l'importance du laboratoire TRIUMF pour la contribution des milieux scientifiques canadiens à l'effort mondial dans le domaine de la physique des particules. Aussi évaluera-t-il l'avenir de cette installation dans le but de s'assurer qu'elle continue de jouer un rôle important. Dans l'attente des résultats de cette évaluation, le gouvernement fournira un financement supplémentaire de \$4 millions à TRIUMF pour 1994-95 afin de lui assurer un cadre de fonctionnement stable.

## Autres subventions et contributions

Enfin, la plupart des autres subventions et contributions discrétionnaires seront réduites de 5 pour cent à compter de 1994-95. Cette réduction s'ajoute aux compressions annoncées dans le budget d'avril 1993. Le gouvernement apporte une aide financière à un grand nombre de groupes d'intérêt spéciaux pour les aider à mener leurs activités. Certains de ces groupes jouent un rôle socio-culturel, tandis que d'autres servent des intérêts plus étroits. Les réalités financières obligent le gouvernement à établir un ordre de priorité entre toutes ces demandes d'aide financière. Il réexaminera la politique actuelle de financement des groupes d'intérêt dans le but de réduire son effort financier global dans ce domaine et d'inciter les groupes en cause à se financer davantage auprès d'autres sources. Les résultats de ce réexamen seront incorporés au budget de 1995.



Tableau 8

Restructuration des programmes fédéraux

	1994-95	1995-96	1996-97
(millions de dollars)			
A. Réduction des dépenses de fonctionnement	400	620	620
Réduction des budgets de fonctionnement			
Réduction des budgets:	13	13	13
Personnel ministériel/CPM	5	5	5
Parlement (proposée)	50	510	940
Réduction de la masse salariale	468	1,148	1,578
Total			
B. Réduction du budget de la défense	395	654	657
Annulation du contrat des EH-101	350	425	759
Réductions supplémentaires	745	1,079	1,416
Total			
C. Réduction des subventions et contributions	91	132	173
Aide internationale			
Transferts aux entreprises	69	141	140
Industrie Canada	48	59	54
Autres ministères	45	49	42
Autres	253	381	409
Total			
D. Mise en place d'un système de sécurité sociale responsable	725	2,400	2,400
Assurance-chômage			
Transferts de sécurité sociale aux provinces	725	2,866	3,940
Total			
E. Réductions brutes de dépenses (compte non tenu des initiatives financées par réaffectations internes - tableau 6 partie B)	2,191	5,473	7,343



entreprises par d'autres ministères seront réduites d'encore 5 pour cent par rapport aux niveaux établis dans le budget d'avril 1993, ce qui touchera également certains avantages prévus par la loi. En 1996-97, les subventions aux entreprises seront de l'ordre de \$3.1 milliards, en baisse d'un peu moins de 10 pour cent par rapport à leur niveau de \$3.4 milliards en 1993-94.

Les entreprises reçoivent également une aide sous forme de dépenses fiscales. Les mesures prises dans ce budget en vue de réduire les dépenses fiscales sont décrites plus loin. Après 1994-95, la réduction combinée de ces transferts aux entreprises, sous la forme tant de dépenses directes que de dépenses fiscales, est de beaucoup supérieure à l'objectif de \$225 millions par année.

santé et de l'éducation, du développement durable et de dans ce domaine. Le gouvernement reste déterminé à maintenir le monde entier pour leur générosité, leur aide et leurs réalisations cette tradition bien établie en mettant en oeuvre un important programme d'aide.

Cependant, les difficultés financières actuelles obligent à soumettre les dépenses discrétionnaires à de nouvelles restrictions, notamment au chapitre de l'aide internationale. Les budgets de l'aide internationale sont donc réduits de 2 pour cent en 1994-95 par rapport à 1993-94; ils seront ensuite maintenus à ce niveau de base réduit. Cela permettra d'économiser \$400 millions au cours des trois prochaines années. Le budget annuel de l'aide internationale demeurera supérieur à \$2,6 milliards. Le programme d'aide du Canada et l'appui qu'il offre dans ce domaine continueront de supporter avantageusement la comparaison avec ceux des autres pays industrialisés.

Simultanément, le gouvernement est conscient que le monde a considérablement changé depuis une dizaine d'années. Aussi bien pour des raisons financières qu'à cause de l'évolution des tensions internationales, il faut revoir de fond en comble la politique d'aide du Canada et ses objectifs pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins à l'échelle internationale et soient conformes à la capacité du Canada d'exercer une influence dans le développement international. Le gouvernement entendra un large réexamen du programme d'aide, auquel les Canadiens et Canadiennes de tous les milieux seront invités à participer.

### ***Subventions aux entreprises***

Le document *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique* proposait de réduire les subventions aux entreprises de \$225 millions par année. Un certain nombre de mesures sont prises à cette fin. Le budget des organismes régionaux – l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, le Bureau fédéral de développement régional (Québec) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada – ainsi que des programmes gérés directement par Industrie Canada, feront l'objet de réductions. Ces réductions s'ajoutent aux compressions des subventions et contributions annoncées dans le budget d'avril 1993. La plupart des subventions offertes aux

Pour faciliter cette restructuration nécessaire à la Défense nationale, le gouvernement met en place un programme d'encouragement au départ volontaire à l'intention des employés du ministère qui sont touchés par les réductions. Ce programme est conforme à ceux qui existent dans le secteur privé. Son coût total est évalué à \$450 millions, somme qui est imputée à l'exercice 1993-94, le seul touché par ce programme. Le président du Conseil du Trésor consulte les syndicats du secteur public et les fonctionnaires au sujet des modalités du programme.

Les réductions des dépenses ne permettent pas de préjuger des résultats du réexamen global de la politique de défense du Canada, qui a été annoncé. Les économies, qui ne devraient pas avoir d'effet sur la politique de défense, seront réalisées grâce à une réduction des frais généraux et à une amélioration de la productivité. L'examen de la politique de défense visera à déterminer la meilleure façon, pour les Forces armées du Canada, qui ont un entraînement poussé, de relever le défi du nouvel ordre mondial tout en s'adaptant à une diminution des effectifs.

### Réduction des subventions et contributions

Le gouvernement fédéral consacre environ \$16 milliards par année aux principales subventions et à d'autres paiements de transfert. Ces derniers intéressent toute une série de domaines, allant de l'aide internationale aux subventions à l'agriculture en passant par le soutien des sciences et de la technologie, de l'éducation et du patrimoine, l'aide aux autochtones, les prêts aux étudiants, la formation professionnelle et les subventions aux entreprises.

Dans ce budget, les ressources attribuées à un certain nombre de ces domaines sont ou seront réorientées de manière à financer les priorités économiques et sociales du gouvernement que décryptait le document *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique*. Compte tenu des réalités financières, le budget propose également que les fonds consacrés à un certain nombre de secteurs soient réduits ou que leur taux de croissance soit limité.

### Aide internationale

Le Canada est depuis longtemps un ardent défenseur de l'aide au développement international afin de répondre aux besoins élémentaires des pays en développement sur les plans de la

Des charges supplémentaires de \$250 millions sont comptabilisées en 1993-94 au titre des demandes d'indemnisation qui pourraient résulter de l'annulation de l'achat des hélicoptères EH-101.

Les économies supplémentaires de \$1,9 milliard prévues pour les trois prochaines années seront obtenues au moyen d'un certain nombre d'initiatives, qui viseront principalement à réduire les frais généraux, notamment par la fermeture et la réduction de bases et d'unités des Forces canadiennes. Plus de détails à ce sujet sont donnés dans un document distinct intitulé *Défense nationale – incidence du budget*.

Des réductions notables toucheront également le Quartier général de la Défense nationale, les quartiers généraux subordonnés et les unités, de même que les ressources consacrées au soutien financier, au soutien en matière de personnel, à l'appui matériel, à la recherche-développement, à la construction, aux communications et à la gestion des achats d'immobilisations.

Dans la mise en oeuvre de ces réductions, l'objectif primordial consistera à maintenir des forces aptes au combat, même si les effectifs sont réduits, en réalisant un meilleur équilibre entre les éléments opérationnels et les services d'appui des Forces canadiennes. À cette fin, le ministère de la Défense nationale doit réduire son infrastructure, qui est supérieure depuis un certain temps à ce qu'exigent les besoins probables en matière de défense, et adopter des méthodes plus efficaces de gestion de ses ressources.

Ces mesures se traduiront par une diminution absolue d'environ 5 pour cent des dépenses de programmes de la défense en 1994-95 par rapport au niveau de référence prévu pour 1993-94. Le ministère de la Défense doit, pour sa planification, prévoir ses dépenses sur une période plus longue que celle prévue dans le budget. En conséquence, il est prévu que les dépenses de programmes y subiront de nouvelles réductions annuelles de 1 pour cent au cours de chacun des quatre prochains exercices, ce qui permettra d'économiser \$7 milliards au total sur cinq ans par rapport au budget prévu en avril 1993. Ces économies ne tiennent pas compte de l'effet de la prolongation du gel salarial et de la suspension pour deux ans des augmentations salariales annuelles. Les dépenses consacrées à la défense en 1996-97 seront de près de 8 pour cent moins élevées qu'en 1993-94.



Programme d'adaptation et de redressement de la morue du Nord. Les méthodes d'évaluation seront également améliorées dans les ministères. Les programmes d'évaluation et leurs résultats seront mis à la disposition des parlementaires et du public.

## Réglementation

Il faut trouver des manières nouvelles et plus efficaces de réglementer la protection de la santé, d'assurer la sécurité et de protéger l'environnement. Il faut également tenir compte de la compétitivité et de la croissance économique. On peut penser par exemple à l'autoréglementation, à l'adoption volontaire de lignes directrices ou à l'application de normes nationales établies par consensus, toutes formules de remplacement qui permettront au secteur privé et à l'État de travailler d'avantage en coopération pour atteindre des objectifs publics. Le gouvernement constituera un groupe de travail interne qui sera chargé d'établir dans les meilleurs délais, au niveau fédéral, un régime législatif plus souple qui contribuera à alléger le coût de l'observation des règlements pour les entreprises.

## Réduction du budget de la défense

La politique de défense doit tenir compte de l'évolution des besoins en matière de défense nationale, des réalités financières et de la nécessité permanente d'améliorer le rendement des dépenses publiques. C'est dans ce contexte que *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique* proposait un certain nombre d'initiatives bien précises dans le domaine de la défense. La décision du gouvernement précédant d'acheter quarante-trois hélicoptères EH-101 a été annulée, ce qui permettra d'économiser \$1,7 milliard sur le budget de la défense au cours des trois prochaines années seulement. Afin d'atteindre la réduction visée dans *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique* dans le domaine de la défense et réaliser des économies supplémentaires, le gouvernement réduira le budget de la défense d'environ \$1,9 milliard sur l'ensemble des trois prochains exercices, ce chiffre comprenant la part qui revient au ministère de la Défense nationale dans la réduction des services professionnels.



Afin d'améliorer l'efficacité et de permettre à l'État de réaliser des économies à long terme, le ministère des Transports étudiera la possibilité de commercialiser un certain nombre de ses principales activités (comme le système de navigation aérienne), en consultant étroitement toutes les parties intéressées.

En outre, dans le but de mettre en place un réseau de transport intégré hautement efficace, le ministre des Transports discutera, avec ses collègues des provinces et les parties prenantes à ce dossier, de la possibilité de réorienter les dépenses en faveur de nouveaux programmes afin de rendre plus efficient le transport de surface des marchandises.

Le gouvernement établira et publiera d'ici 1995 des normes de services pour chaque ministère fédéral. Un certain nombre de ces normes sont déjà en vigueur. Par exemple, le Guide d'impôt 1993 des particuliers indique que le traitement des déclarations de revenu de ces derniers prend normalement de quatre à six semaines et décrit la façon dont les contribuables peuvent obtenir de l'aide, notamment pour résoudre certains problèmes. Agriculture Canada a annoncé récemment l'établissement d'un Service à accès unique d'étiquetage des aliments à l'intention de l'industrie alimentaire canadienne, pour que celle-ci puisse obtenir des conseils et évaluations à un seul endroit, le gouvernement s'engageant à procéder à une évaluation complète de l'étiquetage des produits alimentaires en 10 jours ouvrables au maximum. Le gouvernement publiera d'ici l'été de 1994 une déclaration des normes de qualité dans la prestation des services à laquelle tous les ministères et fonctionnaires fédéraux devront se conformer.

## Evaluation

Le vérificateur général a noté que le gouvernement devrait établir de meilleurs mécanismes d'évaluation des programmes afin de disposer de renseignements plus pertinents pour déterminer si les programmes produisent bel et bien les résultats voulus. À cette fin, le Conseil du Trésor vient de doter son Secrétariat d'un pouvoir accru d'évaluation qui lui permettra de procéder rapidement et de manière indépendante à un examen de l'efficacité des programmes fédéraux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor élaborera des cadres analytiques permettant d'examiner les nouveaux programmes, comme celui des travaux d'infrastructure et les dispositions destinées à remplacer le

Les travaux se dérouleront sous la direction générale du ministre chargée du Renouveau de la fonction publique, qui consultera étroitement tous les ministres concernés.

Sous la direction du ministre des Affaires intergouvernementales et du Renouveau de la fonction publique, le gouvernement s'efforcera, en collaboration avec les provinces, de mieux harmoniser leurs responsabilités et rôles respectifs, de manière que la fédération soit plus efficiente et économique. Cela devrait permettre aux divers gouvernements de réduire les chevauchements et dédoublements, tout en améliorant la prestation des services les plus importants.

## Prestation des services

Le gouvernement veillera à ce que les services qu'il fournit aux Canadiens soient plus économiques, accessibles et adaptés aux besoins. Les guichets uniques axés sur la clientèle seront développés. Les technologies modernes de l'information permettront également à la population d'avoir accès plus facilement à l'information et aux services nécessaires, et ce, à un coût réduit pour les contribuables.

En coopération avec les provinces et le secteur privé, de nouveaux Centres des services aux entreprises ouvriront leurs portes à Vancouver, à Saskatoon, à Toronto, à Montréal, à Frédéricton, à Charlottetown et à St. John's. Ces centres, qui viendront s'ajouter à ceux déjà actifs à Edmonton, à Halifax et à Winnipeg, offriront aux entreprises un guichet unique de renseignements, d'aide et d'aiguillage sur tous les programmes, règlements et services gouvernementaux.

Pour permettre d'exploiter les possibilités offertes par l'Accord de libre-échange nord-américain, un centre canadien des affaires ouvrira en juillet 1994 à Mexico afin de promouvoir les exportations canadiennes et d'offrir une gamme complète de services de soutien commercial.

Les entreprises faisant affaires avec le gouvernement disposeront, en mai 1994, d'un numéro unique d'enregistrement, ce qui éliminera une source de dédoublement et de chevauchement et permettra aux entreprises de réaliser des économies.

possible d'accroître l'efficacité de manière à obtenir des économies en sus de celles prévues dans ce budget et les budgets précédents. Si des économies suffisantes sont dégagées avant le 31 décembre 1994, le gouvernement est disposé à raccourcir la période d'application du gel des traitements et des augmentations salariales.

Les mesures salariales toucheront le traitement du gouverneur général, des lieutenants-gouverneurs, du Premier ministre, des ministres, des députés, des sénateurs, des magistrats et des fonctionnaires fédéraux ainsi que des employés des sociétés d'Etat fédérales non commerciales. Les sociétés d'Etat qui dépendent de crédits parlementaires seront financées comme si la rémunération de leur personnel était bloquée. Les sociétés d'Etat commerciales devront respecter cette politique dans la rémunération de leurs employés. Ces mesures permettront de réaliser, au chapitre de la masse salariale, des économies de \$50 millions en 1994-95, qui passeront à quelque \$940 millions en 1996-97.

Afin de réduire les dépenses et d'assurer aux Canadiens et Canadiennes les meilleurs services possibles à un prix abordable, le ministre responsable du Renouveau de la fonction publique dirigera un examen portant sur tous les aspects des dépenses ministérielles de manière à réduire ou à éliminer les programmes les moins prioritaires et à consacrer les ressources amoindries dont dispose le gouvernement à la satisfaction des besoins les plus prioritaires ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement fédéral est le mieux placé pour assurer la prestation des services.

Dans la mesure où le nombre d'emplois dans la fonction publique sera réduit en raison de mesures adoptées, des dispositions seront prises, en consultation avec les syndicats concernés, pour que les coupures de postes soient effectuées, dans toute la mesure du possible, par attrition accélérée.

Lorsqu'il est entré en fonction, le Premier Ministre avait décidé de procéder à un examen de tous les conseils, organismes, commissions, et organismes consultatifs fédéraux afin d'en évaluer la nécessité et l'efficacité. L'étude, qui devrait être terminée d'ici l'automne 1994, analysera la taille de ces organismes de même que la rémunération de leurs membres. Cet examen est effectué dans le but de réduire les dépenses publiques et de rendre les activités de l'Etat plus efficientes.

## La restructuration des programmes fédéraux

Non seulement ce budget permet de concrétiser l'effet des mesures prévues dans les budgets précédents et assure le financement d'un grand nombre des nouvelles initiatives de dépenses par des réaffectations internes des ressources ministérielles, mais il propose d'appliquer aux dépenses de programmes des réductions s'élevant à \$2,2 milliards en 1994-95, à \$5,5 milliards en 1995-96 et à \$7,3 milliards en 1996-97.

### Réductions des dépenses de fonctionnement

Comme l'indiquait le document *Pour la création d'emplois* – *Pour la relance économique*, le gouvernement impose aux budgets de fonctionnement de nouvelles restrictions qui engendreront des économies de \$400 millions en 1994-95, ce chiffre passant à \$620 millions en 1995-96 et les années suivantes. Ces mesures s'ajoutent aux compressions des dépenses de fonctionnement annoncées dans l'Exposé économique et financier de décembre 1992 et dans le budget d'avril 1993. Les réductions des budgets des cabinets des ministres, et du cabinet du Premier ministre proposées dans *Pour la création d'emplois* – *Pour la relance économique*, ont été mises en application. Des économies supplémentaires ont été proposées par l'élimination de certains privilèges et avantages dont disposent les députés canadiens ou une meilleure récupération du coût de ces privilèges et avantages. D'autres réductions des budgets de fonctionnement des ministères et organismes fédéraux seront nécessaires si l'on veut atteindre l'objectif de réduction du déficit fixé par le gouvernement. Le gel actuel des traitements de tous les fonctionnaires fédéraux sera prolongé de deux ans. Dans le cas de la plupart des conventions, le gel sera prolongé jusqu'à l'exercice 1996-97. De plus, les augmentations annuelles à l'intérieur d'un niveau seront suspendues pour deux exercices à compter de 1994-95.

Des mesures législatives seront présentées dans le cadre du budget afin de prolonger le gel salarial pendant deux ans et de bloquer pendant deux ans les augmentations de traitement à l'intérieur d'un niveau. Le gouvernement procédera, en consultation avec les représentants des employés, à un réexamen de toutes les activités afin de déterminer s'il serait



**Tableau 7**  
*Pour la création d'emplois – Pour la relance économique :  
Financement des initiatives*

	1994-95	1995-96	1996-97
A. Coût total des initiatives	1,015	1,661	1,309
B. Initiatives financées par des réaffectations ministérielles internes	183	505	736
Entièrement financées :			
Programmes d'apprentissage			
Service jeunesse			
Alphabétisation			
Forum national sur la santé			
Santé des femmes			
Commission de réforme du droit			
Programme de contestations judiciaires			
Campagne «Action XXI»			
Culture			
Aide à la rénovation résidentielle			
Partiellement financées :			
Capital-risques			
Recherche-développement			
Réseau technologique			
canadien			
Programme d'ingénierie			
Nutrition prénatale			
Aide préscolaire			
aux autochtones			
Fondation canadienne			
des relations raciales			
C. Montant à financer par des réductions de dépenses	832	1,156	573
Dont :			
Travaux d'infrastructure	702	996	293



entre autres choses, réexaminer les programmes existants pour s'assurer qu'ils contribuent au maximum à la création d'emplois, qu'ils bénéficient le plus aux plus nécessaires et qu'ils sont mis en œuvre de la manière la plus économique possible.

Les initiatives énumérées à la page 107 de *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique* sont financées, selon la description du document, par des compressions du budget de la défense et des dépenses de fonctionnement. Non seulement ces réductions se retrouvent dans le budget, mais celui-ci les renforce. De plus, la détérioration des finances publiques oblige à financer un grand nombre des initiatives décrites dans *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique* par des réaffectations internes des ressources ministérielles, de manière qu'une proportion plus importante des économies permises par les réductions de dépenses décrites dans le document soit consacrée à l'abaissement du déficit.

## LE PLAN DE RESTRUCTURATION DES PROGRAMMES ET DE RÉDUCTION DU DÉFICIT

Dans *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique*, l'objectif intermédiaire de réduction du déficit, soit un déficit égal à 3 pour cent du PIB en 1996-97, était fixé. Cela oblige à ramener le déficit de \$45,0 milliards en 1993-94, chiffre avant adoption des mesures budgétaires, à environ \$25 milliards d'ici 1996-97.

Pour instaurer les conditions qui permettront d'atteindre cet objectif, le budget propose de :

- faire adopter les mesures prévues dans le budget d'avril 1993, à l'exception près de la proposition faite par le gouvernement précédent de verser le crédit pour TPS aux contribuables à faible revenu semestriellement plutôt que trimestriellement;
- financer nombre des initiatives décrites dans *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique* par des réaffectations internes des ressources ministérielles;
- restructurer et réduire les dépenses publiques, tout en accroissant l'efficacité; et
- engendrer des recettes supplémentaires en élargissant l'assiette fiscale.

Ces mesures seront complétées, dans le budget de 1995, par d'autres initiatives de réforme visant les principales dépenses de programmes. Dans leur ensemble, les mesures prévues dans ce processus budgétaire en deux temps seront axées sur la réalisation de l'objectif intermédiaire fixé par le gouvernement en matière de déficit pour 1996-97 et une diminution continu

### *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique : Le financement des initiatives*

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral dépense environ \$120 milliards pour ses programmes et quelque \$40 milliards pour le service de la dette publique. Ainsi que le soulignait le document *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique*, le défi consiste pour le gouvernement à en faire davantage avec les dépenses engagées. Il lui faut pour cela,



Tableau 5

Répercussions financières du plan d'action contre la contrebande

1994-95	1995-96	1996-97	
-300	-25	150	A. Répercussions sur les recettes fiscales indirectes
-150			Remise sur les stocks
70	70	70	Surtaxe aux fabricants de tabac
-380	45	220	Répercussions nettes sur les recettes
160	205	200	B. Répercussions sur les dépenses Renforcement accru/promotion de la santé
540	160	-20	C. Répercussions nettes sur le déficit

Les perspectives d'évolution du  
déficit aux fins de planification

Les ressources nécessaires à la réalisation des priorités du gouvernement, jointes à l'effet net des initiatives de lutte contre la contrebande, portent le déficit à \$43,5 milliards en 1994-95 et à \$44,0 milliards en 1995-96 aux fins de planification (voir le tableau 6).

Tableau 6  
Déficit aux fins de la planification

1993-94	1994-95	1995-96	
45.0	41.2	40.6	A. Déficit sans changement de la politique
	1.7	3.1	B. Initiatives pour la croissance économique et la création d'emplois
	0.5	0.2	C. Plan d'action contre la contrebande du tabac
45.0	43.5	44.0	D. Déficit (aux fins de planification)

Tableau 4

*Initiatives pour la croissance économique et la création d'emplois*

	1994-95	1995-96	1996-97
(millions de dollars)			
<i>Pour la création d'emplois – pour la relance économique : initiatives nouvelles approches des programmes de sécurité sociale et d'adaptation</i>	500	800	700
Financement du plan spatial	14	88	120
Réduction des taux des cotisations d'A.-C.	125	500	500
Régime d'accès à la propriété – première maison	15	55	60
Crédit pour dons de charité	15	15	15
Fonds de régénération minière	15	15	15
Total des nouveaux financements	1,684	3,134	2,719

**Un plan d'action contre la contrebande**

Le Premier ministre a annoncé le 8 février 1994 un plan d'action énergique pour s'attaquer au problème sérieux de la contrebande du tabac. Le gouvernement fédéral et certaines provinces ont pris plusieurs mesures, notamment un renforcement des mécanismes d'application de la loi, des activités de promotion de la santé, la réduction de la taxe d'accise sur les produits du tabac, une surtaxe appliquée aux fabricants de tabac et le rétablissement d'une taxe à l'exportation des produits du tabac. Ces mesures permettront de lutter contre le problème de la contrebande, mais elles entraîneront un certain coût en 1994-95 et en 1995-96. Par la suite, des économies nettes seront réalisées quand les mesures de lutte contre la contrebande du tabac auront permis de réduire l'ampleur du problème.



**Le Régime d'accès à la propriété**, qui avait été instauré à titre temporaire pour stimuler l'activité sur le marché de l'habitation, prendra fin comme prévu le 1<sup>er</sup> mars. Il sera remplacé par un programme permanent qui permettra aux personnes qui s'achètent une première maison d'utiliser les fonds de leurs REER pour financer cet achat.

Le secteur bénévole joue un rôle essentiel de chef de file dans la société canadienne. Afin de renforcer les **encouragements aux dons de charité**, le gouvernement propose de ramener de \$250 à \$200 le seuil à partir duquel le crédit s'applique à un taux supérieur (29 pour cent). Cela accroîtra modérément l'aide fiscale aux dons de charité.

Pour assurer que les mines ne soient pas abandonnées sans régénération appropriée, les gouvernements obligeaient jusqu'ici les compagnies minières à fournir des cautionnements d'exécution, des lettres de crédit ou d'autres garanties financières. Certains gouvernements provinciaux ont adopté une démarche nouvelle récemment en obligeant les compagnies à contribuer à des **fonds en fiducie de régénération minière**. Le budget propose que les sommes versées à des fonds en fiducie admissibles de régénération minière donnent droit à une déduction d'impôt sur le revenu l'année où elles sont versées plutôt qu'au moment (selon les règles actuelles) où les dépenses sont effectivement engagées.

Le gouvernement souhaite trouver des moyens efficaces d'utiliser des mécanismes économiques pour protéger l'environnement, lorsque ces mécanismes peuvent offrir le coût le plus faible et des méthodes plus souples pour atteindre des objectifs en matière d'environnement. Pour concrétiser cet intérêt, le gouvernement constituera un groupe de travail regroupant des parties intéressées, notamment des représentants d'organisations environnementales et de l'industrie. Afin d'identifier la façon d'employer des mécanismes économiques à la solution des problèmes environnementaux.

l'observation de la terre, la télédétection et les communications par satellites – des activités qui bénéficieront à tous les Canadiens.

Le gouvernement précédent n'avait pas prévu de fonds suffisants pour permettre au Canada de faire face à ses engagements dans le cadre tant du programme de la station spatiale que d'autres activités essentielles dans le domaine spatial. Le gouvernement doit faire face à une réalité : le rôle de partenariat actuel du Canada dans le Programme international de station spatiale n'est pas dans ses moyens. Il a donc été décidé de négocier un désengagement ordonné de ce programme.

## **La réduction des taux de cotisation d'assurance-chômage**

En décembre 1993, le taux de cotisation de l'assurance-chômage pour 1994 a été fixé à \$3,07 par \$100 de gains assurables pour les employés. Le gouvernement a annoncé que le taux de 1995 n'augmenterait pas. En l'absence de mesures, le taux applicable en 1995 passerait automatiquement à environ \$3,30, selon les exigences de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Ce budget propose de ramener les taux de cotisation de 1995 à leur niveau de 1993. Pour les employés, le taux applicable en 1995 sera de \$3,00 par \$100 de gains assurables. Ces taux s'appliqueront également en 1996, à moins que la situation générale du Compte d'assurance-chômage ne permette de les réduire de nouveau.

L'abaissement des taux de cotisation permettra de réduire les charges salariales des entreprises, qui pourront ainsi plus facilement créer des emplois et remettre les Canadiens au travail.

## **Les autres mesures**

Ce budget comporte des propositions visant à faciliter l'accès à la propriété et les dons de charité, ainsi qu'à mettre en place un régime fiscal équitable pour les sommes versées à des fonds admissibles de régénération minière. Il propose également la création d'un groupe de travail chargé de mettre au point des mécanismes économiques adéquats permettant d'assurer la protection de l'environnement. Il comporte en outre la mise en marche d'un examen du régime fiscal des gains en capital dans le secteur des petites entreprises et celui de l'agriculture.

Ces approches nouvelles constituent autant de pas importants vers le renforcement du système de sécurité sociale, mais elles ne peuvent être mises en oeuvre dans le cadre de la structure actuelle des programmes. Ce budget prévoit \$400 millions tant en 1995-96 qu'en 1996-97 pour mettre à l'essai de nouvelles approches, en coopération avec les provinces et les territoires, pendant que le processus de réforme suit son cours. Grâce à ces initiatives et aux enseignements qui pourront en être tirés, des millions de Canadiens bénéficieront en fin de compte de programmes et de services novateurs et plus efficaces.

Le gouvernement précédent n'avait prévu aucun fonds pour venir en aide au secteur des **pêches de l'Atlantique** après mai 1994. Ce budget prévoit \$1,7 milliard de dépenses nouvelles au cours des cinq prochaines années pour un programme d'adaptation à long terme de l'industrie du poisson de fond dans l'Atlantique. Une tâche essentielle consiste, pour le gouvernement, à établir un secteur des poissons de fond plus petit mais viable, qui assure des rémunérations suffisantes sans que des transferts de revenus fédéraux soient nécessaires en permanence. Le ministre du Développement des ressources humaines et le ministre des Pêches et Océans, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, le secteur privé et d'autres ministères et organismes fédéraux, sont en train d'élaborer des démarches nouvelles qui mettront l'accent sur des stratégies soutenables de création d'emplois, la réduction des capacités et la restauration du milieu. L'accent sera mis, dans le cas des travailleurs déplacés, sur des possibilités intéressantes d'emploi et de formation hors du secteur des pêches. L'objectif est de protéger et d'améliorer les ressources naturelles et humaines des provinces de l'Atlantique. Ces programmes novateurs peuvent également apporter une contribution importante à la réforme du système de sécurité sociale.

## Le financement du plan spatial

Le gouvernement entreprendra d'établir, dans une optique à long terme, un plan spatial qui soit abordable et soit le plus bénéfique possible au Canada sur les plans technologique et commercial. Il investira \$800 millions de plus dans le secteur spatial au cours des 10 prochaines années (\$220 millions sur les trois prochaines années). Ce plan spatial à long terme sera axé sur les domaines dans lesquels le Canada a acquis un avantage concurrentiel au niveau international, par exemple

Comme l'annonçait le discours du trône, le Premier ministre présidera un **Forum national sur la santé** afin de promouvoir, en collaboration avec les provinces, un dialogue national sur le renouvellement du système de soins de santé au Canada. Le gouvernement est bien déterminé à nouer ce dialogue, tout en maintenant les principes de la *Loi canadienne sur la santé*. Ce budget instaure des conditions propices à un dialogue fructueux concernant les soins de santé en confirmant qu'aucune nouvelle mesure de restriction ne sera prise à l'égard des **transferts relatifs au financement de la santé dans le cadre du Financement des programmes établis** en attendant que de nouveaux progrès soient réalisés dans le renouvellement du système de santé. Le coût de ces initiatives s'élève à \$1.0 milliard en 1994-95, à \$1.7 milliard en 1995-96 et à \$1.3 milliard en 1996-97.

### **Orientations nouvelles des programmes de sécurité sociale et d'aide à l'adaptation**

Le discours du trône annonçait l'intention du gouvernement de renouveler le système de sécurité sociale du Canada d'ici deux ans. Cette réforme aboutira à un système qui récompensera davantage l'effort et le rendement, et offrira des incitations à travailler. Le Canada a besoin d'un système de sécurité sociale qui investisse dans les ressources humaines en offrant de l'espoir et des possibilités nouvelles, plutôt qu'une situation de dépendance, tout en continuant d'assurer la sécurité à ceux qui en ont besoin. Une considération importante pour les gouvernements, de même que pour tous les Canadiens, est de mettre en place, grâce à la réforme, un système qui soit efficace pour les bénéficiaires et soutenable sur le plan financier. La réforme contribuera également à la création de nouveaux emplois en entraînant une réduction sensible des cotisations d'assurance-chômage.

Les défis que les gouvernements doivent relever dans la restructuration du système de sécurité sociale sont bien connus. De nombreuses **approches nouvelles et novatrices** ont été proposées pour venir en aide à la population et investir dans le capital humain. Un certain nombre de gouvernements provinciaux ont formulé des propositions précises, qu'ils demandent au gouvernement fédéral d'appuyer financièrement.



Entre-temps, le gouvernement prend immédiatement un certain nombre de mesures pour favoriser un accroissement des activités d'innovation au Canada. Le gouvernement se propose de mettre en route quelques nouvelles initiatives en matière de recherche-développement afin de promouvoir la mise au point de **technologies de l'environnement** compatibles avec un développement durable. De plus, le ministre de l'Industrie, avec les fonds disponibles en 1994-95, établira un **programme de partenariats technologiques** qui favorisera un renforcement de la coopération entre les établissements publics et privés, de manière que les fruits de la recherche se traduisent en produits et en emplois nouveaux. Le **Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense** sera remanié en 1996-97, de manière à mieux aider l'industrie à passer de la production de matériel de défense à des produits civils hautement technologiques. L'élargissement de la portée du programme permettra aussi de répondre aux besoins d'une plus grande diversité d'entreprises. Des mesures seront prises pour assurer que le programme tire avantage des remboursements de contributions améliorés.

Des ressources supplémentaires seront prévues en 1994-95 pour permettre au **Conseil national de recherches du Canada** de continuer à s'acquitter de sa mission. Le financement fourni aux **réseaux de centres d'excellence** a déjà été stabilisé à un niveau approprié, pour lancer la deuxième phase du programme. Les **conseils subventionnaires** fédéraux ont échappé aux réductions budgétaires, et leurs ressources augmenteront de 1,5 pour cent par année après l'an prochain. Ainsi que l'annonçait le discours du trône, une **stratégie pour l'autoroute** **informatique** sera élaborée au cours de l'année à venir.

En application des priorités sociales du gouvernement, de nouveaux programmes seront institués dans les domaines de la **santé des femmes**, de la **nutrition prénatale** et de **l'aide préscolaire aux enfants autochtones**. Le gouvernement a annoncé qu'il fournirait des pouvoirs d'emprunt et des ressources financières stables dans un cadre pluriannuel à la **Société Radio-Canada**. De plus, s'il peut obtenir l'accord des provinces, le gouvernement augmentera le nombre de places en garderie lorsque la croissance réelle de l'économie dépassera les trois pour cent.



**Tableau 3**  
Initiatives de *Pour la création d'emplois*  
– *Pour la relance économique*

	1994-95	1995-96	1996-97
(millions de dollars)			
A. Recherche et technologie	25	25	25
Capital – risque			
Dépenses de			
recherche-développement	100	200	300
Réseau technologique canadien	15	20	25
Programme d'ingénierie		10	10
B. Ressources humaines			
Programme d'apprentissage	25	50	100
Service jeunesse			
Alphabétisation	5	5	5
Garderies		120	240
Forum national sur la santé	3	3	3
Santé des femmes	3	3	3
Nutrition prénatale	10	15	30
Aide préscolaire aux autochtones	10	20	30
Education des autochtones	20	20	20
C. Égalité			
Commission de réforme du droit	3	3	3
Programme de contestations			
judiciaires	2	2	2
Fondation canadienne des			
relations raciales	24		
D. Campagne «Action XXI»	3	3	3
E. Culture	15	20	25
F. Dépenses d'équipement			
Travaux d'infrastructure	702	996	293
Aide à la rénovation résidentielle	50	50	
G. Total	1,015	1,661	1,309

- des options de réforme du **Programme canadien de prêts aux étudiants**, dont le ministre du Développement des ressources humaines discutera avec les ministres provinciaux de l'Éducation à la fin de février 1994.

Le gouvernement lance, à l'occasion de ce budget, un processus de consultation visant à améliorer le climat dans lequel opèrent les petites et moyennes entreprises, pour leur permettre de croître et d'innover. Il existe cependant un certain nombre d'initiatives, dont certaines étaient décrites dans *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique*, qui pourraient bénéficier immédiatement aux petites entreprises et qui, de l'avis du gouvernement, doivent être mises en œuvre sans tarder.

De concert avec des partenaires du secteur privé et les milieux financiers, le gouvernement s'efforcera de déterminer la meilleure façon de fournir des capitaux à long terme aux entreprises innovatrices par le biais d'un **fonds d'investissement canadien**. En s'appuyant sur les programmes fédéraux existants, comme le Programme d'aide à la recherche dans l'industrie, le gouvernement créera un **réseau technologique canadien**, qui permettra d'allier le dynamisme de nos petites entreprises aux moyens les plus modernes qu'offre la technologie pour concevoir et commercialiser des produits compétitifs à l'échelle mondiale.

Le gouvernement est également déterminé à établir une **stratégie de maillage des entreprises**, en collaboration avec le secteur privé et les provinces, afin d'encourager les petites entreprises à coopérer pour atteindre la masse critique nécessaire pour soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. Le ministre de l'Industrie travaillera aussi, de concert avec les provinces et l'industrie, à l'élaboration d'un **programme d'ingénierie** qui aidera les petites entreprises à obtenir les services d'employés ayant des compétences technologiques.

Le gouvernement entreprendra un **examen approfondi des dépenses fédérales dans les domaines scientifique et technologique**, afin de mettre en place une politique plus efficace d'aide à la recherche et au développement. Cet examen sera lancé par la publication, ce printemps, par le ministre de l'Industrie, d'un document sur la politique canadienne en matière de sciences et de technologie.

- Un certain nombre d'initiatives sont prises afin d'améliorer les résultats de l'économie canadienne et de contribuer à la création d'emplois satisfaisants et durables, notamment :
- les initiatives prioritaires décrites dans *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique*;
  - des orientations nouvelles des programmes de sécurité sociale et d'aide à l'adaptation;
  - un financement stable de la participation du Canada à la recherche-développement dans le domaine spatial; et
  - une réduction des taux de cotisation d'assurance-chômage.

### ***Pour la création d'emplois – Pour la relance économique : Les initiatives***

Le document intitulé *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique* énonçait le plan d'action du gouvernement en matière économique et sociale. Il proposait des initiatives de nature à stimuler la croissance économique et à fournir aux Canadiens et Canadiennes les compétences nécessaires pour obtenir des emplois satisfaisants et durables. Un certain nombre de ces initiatives sont déjà en cours d'application ou viennent d'être annoncées, notamment : **le programme national d'infrastructure**, auquel participent tous les paliers de gouvernement, et le rétablissement du **Programme d'aide à la remise en état des logements**.

- Le ministre du Développement des ressources humaines est en voie de prendre d'importantes mesures afin d'établir une stratégie intégrée de l'emploi et de l'apprentissage pour les jeunes. Cette stratégie à trois volets comprend :
- un **Service jeunesse**, qui sera lancé bientôt à plusieurs endroits (jusqu'à 20) pour aider les jeunes à acquérir une expérience professionnelle enrichissante et à développer leurs aptitudes personnelles;
  - de nouveaux **programmes d'apprentissage** grâce auxquels sera élaboré, en collaboration avec les provinces et le secteur privé, un large éventail de modèles visant à offrir aux jeunes des possibilités de formation différentes pour acquérir les compétences nécessaires dans les nouveaux secteurs en émergence de l'économie; et

En deuxième lieu, l'intensification de la contrebande, notamment celle des produits du tabac, a entraîné une baisse appréciable des impôts indirects par rapport aux prévisions du budget d'avril 1993.

En troisième lieu, il était prévu en avril 1993 que les mesures financières annoncées dans ce budget de même que dans les précédents seraient mises en application comme prévu. Ces mesures comprenaient le maintien du taux des prestations d'assurance-chômage à 57 pour cent après le 1<sup>er</sup> avril 1995, une modification des acomptes provisionnels trimestriels d'impôt sur le revenu et la prolongation des réductions de certaines subventions et contributions législatives. Elles prévoyaient aussi de limiter au taux de croissance nominale de l'économie l'augmentation des transferts du Régime d'assistance publique du Canada à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique (les provinces qui ne bénéficiaient pas de la péréquation) après 1994-95. Or, les mesures législatives nécessaires à ces changements n'ont pas été adoptées avant la dissolution du Parlement.

Ces facteurs économiques et techniques, combinés au fait que le gouvernement précédent n'ait pas réussi à faire adopter les mesures législatives nécessaires, alourdissement le déficit de \$12,2 milliards en 1994-95 et de \$19,6 milliards en 1995-96. En l'absence de mesures discrétionnaires, le déficit s'établirait à \$41,2 milliards en 1994-95 et à \$40,6 milliards en 1995-96. Ces projections financières révisées ne rendent même pas compte de l'ampleur véritable du problème du déficit si la politique reste inchangée. En effet, le budget d'avril 1993 ne tenait pas suffisamment compte de certaines dépenses courantes, dans des domaines comme l'aide au secteur des pêches dans l'Atlantique, ou des engagements pris dans le cadre du programme spatial.

## Mesures visant à soutenir la croissance économique et la création d'emplois

Conformément aux priorités économiques et sociales du gouvernement, ce budget réalise un équilibre entre, d'une part, la volonté de soutenir la croissance économique et la création

d'emplois et, d'autre part, la nécessité de réduire le déficit.



Tableau 2

Changements des prévisions du déficit du budget d'avril 1993  
sans modification de la politique

1993-94 1994-95 1995-96

(milliards de dollars)			
A. Prévisions du déficit – budget d'avril 1993			
B. Changements dus à des facteurs économiques et techniques :			
Impôt direct des particuliers	6.1	4.3	6.3
Impôt direct des sociétés	0.8	1.9	2.8
Cotisations d'assurance-chômage	0.9	1.1	1.7
Impôts indirects	2.8	3.3	4.3
Autres recettes	1.0	1.4	1.2
Changements des recettes	11.6	12.0	16.3
Demandes de paiements de stabilisation	1.2		
Dépenses de programmes	-1.0	0.2	-0.2
Frais de la dette publique	-1.0	-0.8	-0.4
Total	11.8	11.4	15.7
C. Changements dus à la non-adoption des mesures législatives nécessaires			
Crédit pour TPS aux contribuables à revenu modique	0.6		
Changement des acomptes provisionnels trimestriels		0.8	0.6
Prolongation du taux de prestations d'A.-C.			
Platonnement de la croissance des transferts du RAPC aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation			2.8
Réduction des subventions et contributions votées : Loi sur le transport du grain de l'Ouest, subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, Loi sur les taux de transfert des marchandises dans les provinces Maritimes, Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique			0.1
Total	0.6	0.8	3.9
D. Déficit révisé sans changement de la politique			
	45.0	41.2	40.6



## Les perspectives d'évolution du déficit sans changement de la politique

Le budget d'avril 1993 prévoyait que le déficit passerait de \$32,6 milliards en 1993-94 à \$21,0 milliards en 1995-96. Cette diminution du déficit était attribuable en partie à une croissance nominale relativement vigoureuse de l'économie – de 7,2 pour cent en 1994 et de 7,3 pour cent en 1995.

D'après les hypothèses économiques décrites au chapitre 2, la croissance des revenus nominaux est nettement moins forte que prévu dans le budget d'avril 1993. Cela est dû à l'adoption de prévisions plus faibles tant pour le taux de croissance réelle de l'économie que pour le taux d'inflation. En 1995, les revenus nominaux sont inférieurs d'environ \$50 milliards, soit de 6 pour cent, au niveau projeté dans le budget d'avril 1993. Par conséquent, en l'absence de mesures discrétionnaires, les recettes seraient nettement plus faibles et le déficit augmenterait en conséquence.

À titre d'exemple, si l'on prend un taux effectif moyen d'imposition d'environ 20 pour cent, la révision en baisse des prévisions des revenus nominaux pour 1995 se traduirait par une réduction d'environ \$10 milliards des recettes budgétaires en 1995-96. La progressivité du régime fiscal entraînerait une diminution supplémentaire des recettes.

Un certain nombre de facteurs non économiques, qui n'étaient pas pris en compte dans les projections du budget d'avril 1993, exercent également une influence négative sur les perspectives d'évolution du déficit.

En premier lieu, la mise en application des résultats des négociations commerciales multilatérales menées dans le cadre de l'Uruguay Round entraînera une baisse sensible des droits de douane et des barrières non tarifaires entre les pays. L'abaissement de ces barrières au commerce renforcera la croissance économique à moyen terme. Il entraînera cependant, dans l'immédiat, un manque à gagner sous forme d'une baisse des droits de douane à l'importation à mesure que les réductions tarifaires entreront en vigueur. On estime que le produit des droits de douane sera inférieur d'environ \$200 millions en 1995-96 par suite des réductions tarifaires. Le budget d'avril 1993 ne prévoyait pas la possibilité d'un accord du GATT, ni les réductions tarifaires susceptibles d'en résulter.

Le reste de la détérioration du déficit depuis le budget d'avril 1993, soit \$4,4 milliards, est attribuable en majeure partie aux influences particulières suivantes :

- La faiblesse des revenus imposables en 1992 a fait baisser le nombre de déclarants qui paient leurs impôts trimestriellement. Revenu Canada a informé environ 300,000 d'entre eux que, en raison de leur revenu imposable en 1992, ils n'étaient plus tenus de verser des acomptes provisionnels d'impôt chaque trimestre. Ces déclarants paieront plutôt leurs impôts annuellement, ce qui repoussera à 1994 la perception de leurs impôts pour 1993 (\$0,9 milliard).
- Des dotations insuffisantes ont été prévues pour les demandes éventuelles des provinces au titre du programme de stabilisation. Ce programme permet aux provinces d'avoir droit à une subvention sans condition pouvant aller jusqu'à \$60 par habitant, si l'évolution de l'économie entraîne une diminution de leurs recettes d'une année sur l'autre (\$1,2 milliard).
- Le budget d'avril 1993 proposait que le crédit pour TPS en faveur des contribuables à revenu modeste soit versé, à partir d'avril 1994, semestriellement plutôt que trimestriellement. Cette mesure aurait permis d'économiser \$625 millions au moment du changement du système, mais les mesures législatives nécessaires n'ont pas été adoptées avant la dissolution du Parlement.
- Le traitement des remboursements d'impôt des particuliers devrait être plus rapide en février et en mars 1994 que pendant la période comparable de 1993 en raison de l'utilisation accrue de la production électronique des déclarations et de l'instauration de nouvelles déclarations d'une seule page (\$1,2 milliard).
- La décision de la Cour suprême de ne pas entendre l'appel du gouvernement au sujet de certaines questions fiscales portant sur l'imposition des déductions relatives aux ressources entraînera, en 1993-94, des remboursements d'impôt des sociétés plus élevés que prévu (\$0,5 milliard).

## PERSPECTIVES FINANCIÈRES AVANT LES MESURES DE RÉDUCTION DU DÉFICIT

### La situation financière en 1993-94

Dans un discours prononcé le 29 novembre 1993 à l'École des hautes études commerciales, à Montréal, le ministre des Finances a indiqué que le déficit se situerait entre \$44 et \$46 milliards pour l'exercice 1993-94. Selon les chiffres enregistrés à la fin de décembre 1993, les résultats pour l'ensemble de l'exercice seront conformes à cette prévision. Le déficit de 1993-94, compte non tenu des mesures présentées dans ce budget, devrait être de \$45 milliards selon les estimations (tableau 1). Ce chiffre est supérieur de \$12.4 milliards à la projection faite dans le budget d'avril 1993. Les raisons de cet écart sont les suivantes :

- La croissance des revenus imposables s'est avérée plus faible, en 1992, que les estimations antérieures l'indiquaient, ce qui s'est traduit par des remboursements plus élevés au titre de l'impôt des particuliers, une diminution des impôts exigibles au moment de la production des déclarations ainsi que des versements supérieurs au titre des prestations fiscales pour enfants et du crédit pour TPS en faveur des contribuables à revenu modeste (\$2.4 milliards).

- En 1993, la croissance des revenus nominaux – c'est-à-dire l'assiette fiscale du gouvernement fédéral – a été moins forte que prévu dans le budget d'avril 1993 à cause d'une expansion réelle plus lente et d'une inflation moins rapide. D'après les estimations actuelles, la production réelle a augmenté de 2.5 pour cent en 1993, alors qu'un pourcentage de 2.9 pour cent était prévu dans le budget d'avril. L'inflation, mesurée par l'indice implicite des prix du PIB, n'aurait subi qu'une hausse que de 0.8 pour cent en 1993 selon les estimations, contre une prévision de 1.6 pour cent dans le budget (\$5.1 milliards).

- L'économie souterraine a été plus active que prévu, en grande partie à cause d'une intensification de la contrebande du tabac (\$0.5 milliard).

Ces facteurs ont des effets équivalant à \$8.0 milliards, soit les deux tiers de la hausse du déficit, et ils continueront d'exercer une influence négative sur les perspectives financières.

à toutes les prévisions du secteur privé. Les taux d'intérêt, qui ont une incidence importante sur les frais de service de la dette publique, sont un peu plus élevés, selon les hypothèses retenues pour le budget, que la moyenne du secteur privé. Le taux de chômage projeté, enfin, se situe dans la partie supérieure de la fourchette des prévisions pour cette année et l'an prochain.

**Tableau 1**

*Hypothèses économiques de planification budgétaire  
(variation en pourcentage, sauf indication contraire)*

	1993	1994	1995
PIB nominal	3.3	3.9	5.2
PIB réel	2.5	3.0	3.8
Emploi	1.2	1.4	2.5
Taux de chômage (%)	11.2	11.1	10.8
IPC	1.8	0.8	1.3
Indice implicite des prix du PIB	0.8	0.9	1.4
Taux des effets commerciaux à 90 jours (%)	5.0	4.5	5.0
Taux des obligations à long terme du gouvernement (%)	7.2	6.4	6.1



Les hypothèses économiques adoptées sont résumées au tableau 1. Les projections en matière de croissance réelle se situent entre la prévision moyenne et la prévision basse du secteur privé. Les projections d'inflation sont en moyenne plus faibles, cette année et l'an prochain, que toutes les prévisions du secteur privé. Cela est dû en bonne partie à l'effet de la réduction du taux des taxes sur le tabac. Même lorsqu'on élimine l'effet de ce facteur, les hypothèses retenues pour la préparation du budget en matière d'inflation sont inférieures à la prévision moyenne du secteur privé. Les projections de croissance réelle et d'inflation se traduisent globalement par une prévision de croissance des revenus nominaux et des dépenses – essentiellement les assiettes fiscales des impôts sur le revenu et des taxes à la consommation – qui est inférieure

Après avoir examiné les prévisions économiques faites dans le secteur privé, le gouvernement a choisi, pour la préparation du budget, des hypothèses se situant dans la partie inférieure de la fourchette. Cette approche est conforme aux recommandations formulées par les économistes à leur réunion de décembre, selon lesquelles des hypothèses prudentes devraient servir de base à la planification budgétaire.

## Les hypothèses retenues pour la planification du budget

Le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) font eux aussi des prévisions économiques à court terme pour le Canada. Les perspectives projetées par ces deux organismes sont semblables à la moyenne du secteur privé, mais elles sont plus optimistes sur le plan de la croissance en 1994 et plus pessimistes quant à l'évolution des taux d'intérêt, tout particulièrement en 1995.

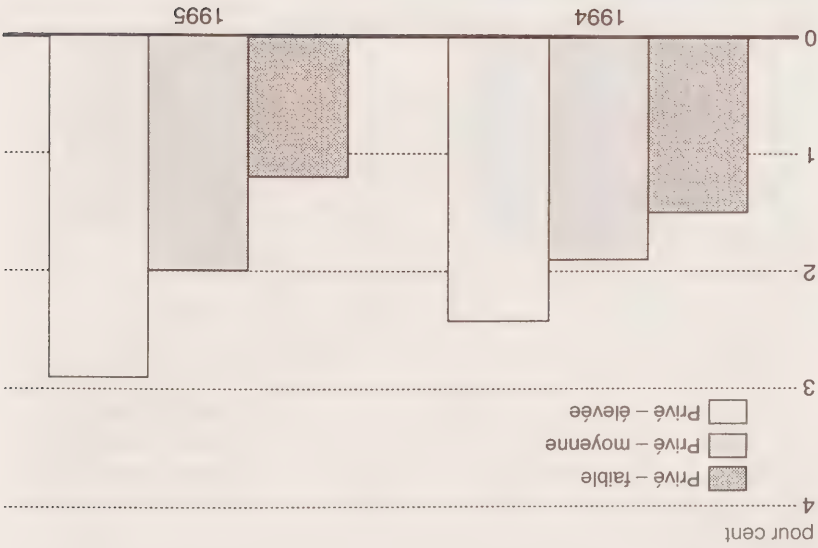
Les graphiques 2 à 5 illustrent les prévisions du secteur privé en matière de croissance du PIB réel, de taux de chômage, d'inflation mesurée par l'IPC et de taux d'intérêt sur les effets commerciaux à 90 jours.

Le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) font eux aussi des prévisions économiques à court terme pour le Canada. Les perspectives projetées par ces deux organismes sont semblables à la moyenne du secteur privé, mais elles sont plus optimistes sur le plan de la croissance en 1994 et plus pessimistes quant à l'évolution des taux d'intérêt, tout particulièrement en 1995.

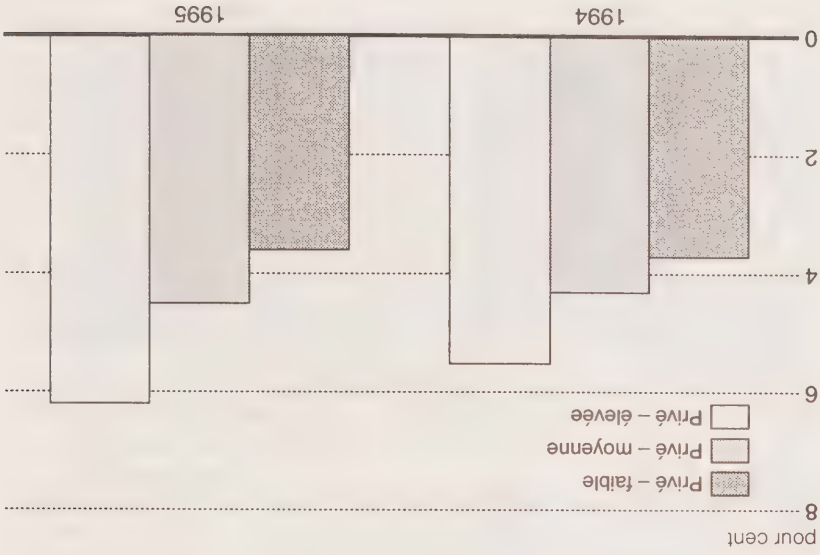
qui ralentira l'inflation en 1994. D'après les prévisions, les taux d'intérêt à court terme passeront d'un peu moins de 4 pour cent, leur niveau actuel, à environ 4,3 pour cent en moyenne cette année et à environ 4,5 pour cent en 1995.



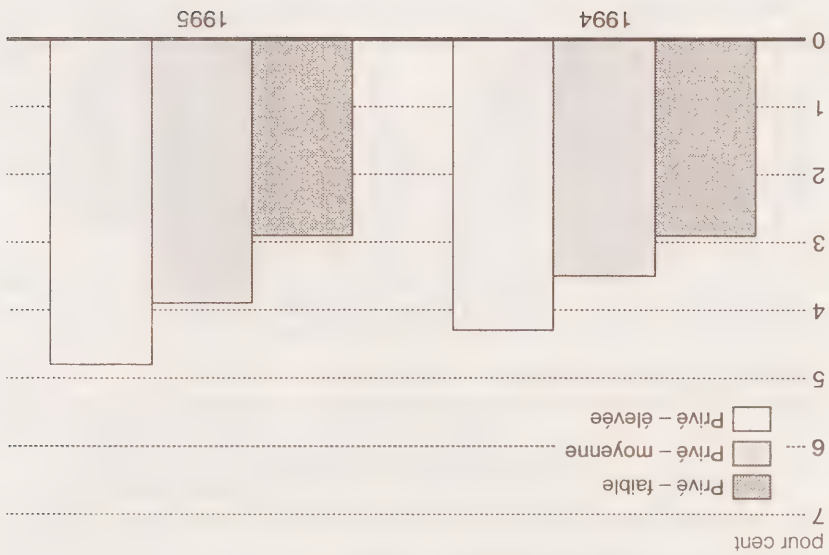
**Graphique 4**  
Inflation de l'IPC



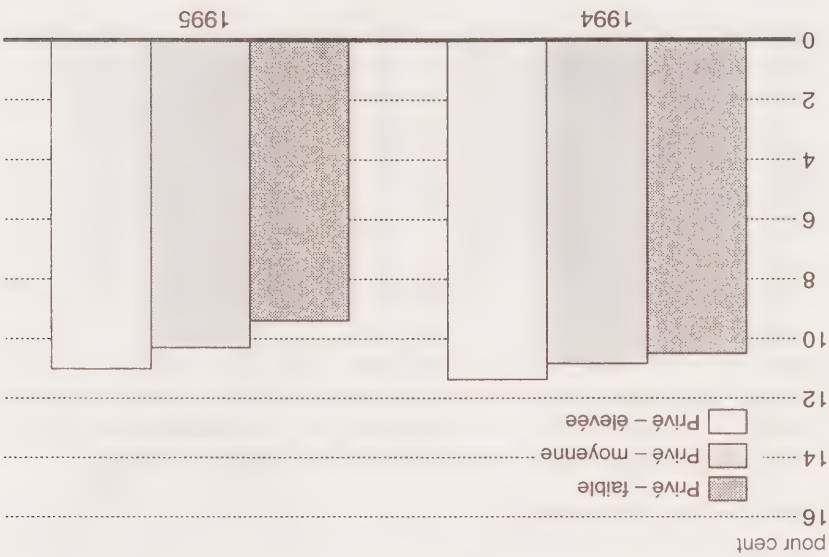
**Graphique 5**  
Taux d'intérêt sur les effets commerciaux à 90 jours



**Graphique 2**  
*Croissance du PIB réel*



**Graphique 3**  
*Taux de chômage*



passées et à venir des taux d'intérêt et du retour de la confiance chez les consommateurs. La confiance sera elle-même directement liée à l'évaluation des perspectives d'emploi par les ménages.

- La plupart des observateurs s'attendent à ce que l'économie américaine enregistre de bons résultats à court terme. L'économie du Japon et celle des pays européens, par contre, traversent une récession dont on ne sait pas quand ni à quel rythme elles sortiront. Les pays d'Asie et d'Amérique latine devraient continuer d'enregistrer une forte croissance.
- La chute spectaculaire des taux d'intérêt au cours des quelques dernières années a instauré des conditions favorables à une reprise des dépenses sensibles aux taux d'intérêt, mais en raison d'une progression limitée de l'emploi et de la faible confiance des consommateurs, il est difficile de prédire quand cette reprise se produira.

## Les perspectives économiques vues par les prévisionnistes

La moyenne des prévisions du secteur privé laisse attendre un raffermissement de la croissance réelle, qui devrait atteindre un 3.5 pour cent cette année et 3.9 pour cent en 1995. Étant donné les nombreux facteurs susceptibles d'influer sur les perspectives économiques du Canada, les opinions à ce sujet se répartissent sur un large éventail. Par exemple, les prévisions de croissance réelle s'évaluent entre 2.9 et 4.3 pour cent dans le secteur privé pour cette année. Pour 1995, la fourchette des prévisions va de 2.9 à 4.8 pour cent.

Les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à ce que l'emploi enregistre cette année une progression de 1.7 pour cent, qui passera à 2.2 pour cent en 1995. Une vive augmentation de la population active signifie toutefois que, dans la plupart des prévisions, le taux de chômage reste au-dessus de la barre des 10 pour cent en 1995. Selon la prévision la plus optimiste, ce taux serait ramené à 9.4 pour cent l'an prochain tandis que, selon les plus pessimistes, il s'établira à 11.0 pour cent en 1995. Selon les prévisions du secteur privé de janvier 1994, l'inflation (selon l'IPC) devrait s'établir à près de 2 pour cent en moyenne cette année et l'an prochain. Ces prévisions ont été établies avant l'annonce d'une réduction des taux des taxes sur le tabac,

des taux d'intérêt hypothécaires. De fait, les investissements résidentiels demeurent considérablement en-deça du sommet atteint avant la récession.

La lenteur de la reprise n'a donc pas encore permis de résorber l'importante marge de sous-utilisation des capacités qui était apparue pendant la récession.

### **L'inflation et les tensions de coûts sont faibles**

L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC), est inférieure à 2 pour cent depuis deux ans, et ce, malgré les pressions exercées sur le prix des produits importés par la baisse du dollar canadien. De même, les coûts unitaires de main-d'œuvre augmentent à un rythme annuel de 1 pour cent seulement depuis le début de 1991. Ce fait, conjugué à la baisse du dollar canadien, a permis au Canada d'améliorer sensiblement sa compétitivité.

### **Les taux d'intérêt sont faibles également**

Le taux d'inflation le moins élevé enregistré depuis une génération a préparé le terrain à des baisses appréciables des taux d'intérêt, aussi bien à court qu'à long terme.

Selon l'observateur faite à la mi-février 1994, les taux à court terme ont chuté de plus de 1,000 centièmes par rapport aux sommes atteints au printemps de 1990; ils se situent maintenant à leur plus faible niveau depuis 1971. L'écart entre les taux à court terme au Canada et aux États-Unis a fondu au point d'être inférieur à moins de 50 centièmes. En fait, le taux préférentiel s'établit maintenant à 5,5 pour cent au Canada – son plus faible niveau en plus de 30 ans et un 50 centièmes au-dessous du taux enregistré aux États-Unis.

**Facteurs influant sur les perspectives**

La vigueur de l'expansion au cours des prochaines années sera fonction, dans une large mesure, du contexte économique international ainsi que du moment où les ménages recommenceront à dépenser sous l'effet des diminutions

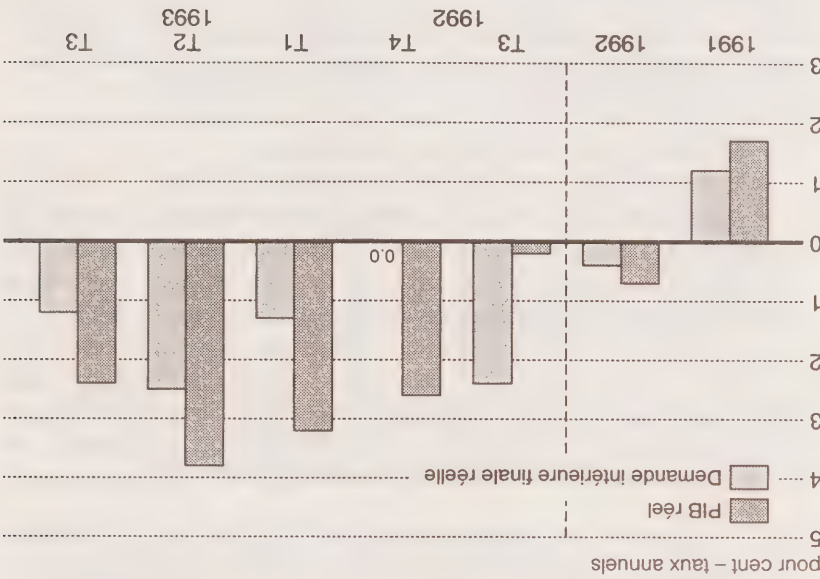
## La situation économique actuelle

### De faibles dépenses des ménages ont retardé la reprise

La croissance du PIB réel s'est affermie au cours des 12 derniers mois, mais elle demeure modeste par rapport aux reprises antérieures. Le renforcement observé récemment traduit la vigueur des exportations, qui ont bénéficié de l'amélioration de la compétitivité du Canada et d'une croissance soutenue aux États-Unis. Les investissements des entreprises, en particulier en machines et en matériel, ont également soutenu l'activité économique, sous l'effet d'une amélioration de la rentabilité et d'une baisse des taux d'intérêt.

La reprise a toutefois été freinée par une croissance anémique de la demande intérieure (graphique 1). La faible progression de l'emploi a limité l'accroissement des revenus et sapé la confiance des consommateurs. Cela a exercé un effet négatif sur les dépenses en biens et services des ménages. Le manque de confiance des ménages a également ralenti l'investissement dans le secteur résidentiel, malgré une baisse très appréciable

**Graphique 1**  
*PIB réel et croissance de la demande finale réelle*





## HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES DE PLANIFICATION

### Introduction

Depuis plusieurs années déjà, le rendement de l'économie canadienne n'est pas à la hauteur de ses capacités. Les taux d'intérêt ont été élevés jusqu'à une date récente, l'économie met beaucoup de temps à sortir de la récession et le taux de chômage reste beaucoup trop haut.

Ces piètres résultats économiques ont entraîné un important excédent de capacité sur les marchés des produits et le marché du travail. Cette incidence, combinée à une bonne tenue de la productivité, a ramené l'inflation et les tensions de coûts aux plus faibles niveaux enregistrés depuis une génération. Les taux d'intérêt avoisinent leur niveau le moins élevé en 23 ans, préparant la voie à une reprise des dépenses des ménages et des entreprises qui sont sensibles aux taux d'intérêt.

En décembre 1993, 38 éminents économistes venus de toutes les régions du Canada ont participé avec le ministre des Finances à une table ronde sur les perspectives économiques et financières, ainsi que sur les questions stratégiques connexes. L'opinion générale a été que la croissance se redresserait l'an prochain grâce à la forte croissance des exportations; les dépenses des ménages progresseraient toutefois à un rythme inférieur au taux de croissance économique.

L'une des recommandations essentielles des économistes à leur réunion de décembre a été l'adoption, dans la préparation du budget, d'hypothèses économiques qui ne soient pas exagérément optimistes. Cette pratique avait entraîné par le passé un dérapage important des prévisions financières et l'adoption de mesures stratégiques peu judicieuses. Pour éviter le plus possible que cela ne se reproduise, des hypothèses économiques inférieures à la moyenne des prévisions du secteur privé ont été utilisées dans l'élaboration du plan budgétaire.

- Compte tenu du financement des initiatives visant à appuyer la croissance économique et la création d'emplois ainsi que du plan de lutte contre la contrebande annoncé récemment, les économies nettes s'établissent à \$20,4 milliards sur les trois années.

- À chaque dollar d'augmentation nette des recettes correspondent cinq dollars de réduction nette des dépenses.

Ces mesures financières, combinées aux hypothèses économiques prudentes décrites au Chapitre 2, se traduisent par un déficit qui passera de \$45,7 milliards en 1993-94 à \$39,7 milliards en 1994-95 et à \$32,7 milliards en 1995-96. Sur les \$13 milliards de diminution projetée du déficit entre 1993-94 et 1995-96, 60 pour cent sont attribuables aux économies nettes engendrées par les mesures annoncées dans ce budget.

Des projections financières détaillées ne sont présentées que jusqu'en 1995-96, en raison de leur sensibilité à l'évolution de l'économie. Cependant, les décisions présentées dans ce budget inscrivent le déficit sur une trajectoire qui permettra d'atteindre l'objectif fixé par le gouvernement, soit un déficit égal à 3 pour cent du PIB en 1996-97.

Moyennant une croissance économique modérée en 1996, c'est-à-dire à peu près du même ordre que celle prévue pour 1995, l'objectif d'un déficit égal à 3 pour cent du PIB peut être atteint.

Le budget de 1995 fournira plus de précisions sur les perspectives d'évolution des finances fédérales en 1996-97 et au cours des années suivantes. Les projections financières incorporeront alors :

- les résultats des mesures prises dans ce budget-ci.
- Ces initiatives engendreront des économies nettes de \$10,9 milliards en 1996-97.
- les conséquences des réexamens de programmes annoncés dans ce budget-ci, au titre desquels les économies budgétaires n'ont pas encore été chiffrées.

Les projections financières tiendront aussi compte des recommandations d'un organisme indépendant chargé d'examiner les méthodes de prévision économique et financière appliquées par le ministère des Finances et les résultats obtenus par ce dernier à ce chapitre.

## VUE D'ENSEMBLE

Ce budget représente le premier volet d'un processus en deux étapes dont le budget de 1995 constituera la deuxième phase. Dans leur ensemble, les mesures prévues dans ces deux budgets se traduiront par une réforme en profondeur des programmes dans la plupart des secteurs, afin de renforcer leur contribution à la croissance économique et à la création d'emplois, de les rendre plus efficaces et de permettre au gouvernement d'atteindre son objectif intermédiaire d'un déficit égal à 3 pour cent du PIB d'ici 1996-97.

Le plan budgétaire repose sur un ensemble d'hypothèses économiques crédibles, qui ont été choisies de manière à être nettement moins optimistes que la moyenne des prévisions du secteur privé.

- Des mesures sont prises dans ce budget pour soutenir la croissance économique et la création d'emplois.
- Des sources de financement sont prévues pour lancer les initiatives décrites dans le document intitulé *Pour la création d'emplois – Pour la relance économique*.
- Des fonds sont prévus pour l'élaboration d'approches nouvelles en matière de sécurité sociale et d'aide à l'adaptation.
- Des ressources sont prévues pour soutenir le secteur spatial dans les domaines où le Canada a acquis un avantage concurrentiel au niveau international.
- Les cotisations d'assurance-chômage seront réduites en 1995 pour favoriser la création d'emplois et le retour des Canadiens au travail.
- Dans l'ensemble, une somme de \$1.7 milliard est prévue en 1994-95 et \$7.5 milliards sont consacrés sur trois ans au financement de ces initiatives.

Des mesures sont également prises dans ce budget afin de garantir une diminution régulière du déficit à partir de 1994-95.

- Les mesures présentées dans ce budget en vue de réduire le déficit se solderont par des économies brutes de \$3.7 milliards en 1994-95, qui passeront à \$13.6 milliards d'ici 1996-97. Sur l'ensemble des trois années considérées, les économies brutes s'élèveront à \$28.6 milliards.



Matériel permettant d'économiser l'énergie ou de lutter contre la pollution .....	52
Autres mesures de resserrment .....	52
Les droits de douane .....	52
La taxe de transport aérien .....	53
Vue d'ensemble des mesures financières .....	53
<b>Chapitre V : Les perspectives financières compte tenu des initiatives budgétaires .....</b>	<b>55</b>
Les perspectives financières jusqu'en 1995-96 .....	55
Les perspectives de recettes .....	60
Les perspectives de dépenses .....	62
L'observation de la Loi limitant les dépenses publiques .....	66
Les besoins financiers .....	68
Les besoins financiers et les pouvoirs d'emprunt .....	69
Les perspectives financières en 1996-97 .....	70
Sensibilité des projections financières .....	72



## Chapitre IV : Le plan de restructuration des programmes et de réduction du déficit .....

27	<i>Pour la création d'emplois – Pour la relance de l'économie : Le financement des initiatives .....</i>
30	La restructuration des programmes fédéraux .....
32	Réduction des dépenses de fonctionnement .....
32	Prestation des services .....
33	Évaluation .....
34	Réglementation .....
34	Réduction du budget de la défense .....
36	Réduction des subventions et contributions .....
36	Aide internationale .....
37	Subventions aux entreprises .....
40	Projet KAON .....
40	Autres subventions et contributions .....
40	Mise en place d'un système de sécurité sociale favorisant la responsabilisation .....
40	Assurance-chômage .....
41	Transferts aux provinces et aux territoires .....
42	Instauration d'un cadre de réforme prévisible .....
43	Pour se préparer au vieillissement de la population .....
47	L'élargissement de l'assiette fiscale .....
48	Impôt sur le revenu des particuliers .....
48	Primes d'assurance-vie .....
48	Exonération cumulative des gains en capital de \$100,000 .....
48	Credit en raison de l'âge .....
48	Impôt sur le revenu des sociétés .....
49	Réduction de la déduction pour frais de repas et de représentation .....
49	Élimination du taux préférentiel d'imposition des grandes sociétés privées .....
51	Titres détenus par les institutions financières .....
51	Crédits d'impôt à l'investissement régional .....
51	Dividendes de sociétés privées (impôt de la partie IV) .....
52	Réserves des compagnies d'assurance .....

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre I : Vue d'ensemble .....	1
Chapitre II : Hypothèses économiques de planification ....	3
Introduction .....	3
La situation économique actuelle .....	4
De faibles dépenses des ménages ont retardé la reprise .....	4
L'inflation et les tentions de coûts sont faibles .....	5
Les taux d'intérêt sont faibles également .....	5
Facteurs influant sur les perspectives .....	5
Les perspectives économiques vues par les prévisionnistes .....	6
Les hypothèses retenues pour la planification du budget .....	9
Chapitre III : Perspectives financières avant les mesures de réduction .....	11
La situation financière en 1993-94 .....	11
Les perspectives d'évolution du déficit sans changement de la politique .....	13
Mesures visant à soutenir la croissance économique et la création d'emplois .....	15
Pour la création d'emplois – <i>Pour la relance         de l'économie : Les initiatives</i> .....	16
Orientations nouvelles des programmes de sécurité sociale et d'aide à l'adaptation .....	20
Le financement du plan spatial .....	21
La réduction des taux des cotisations d'assurance-chômage .....	22
Les autres mesures .....	22
Un plan d'action contre la contrebande .....	24
Les perspectives d'évolution du déficit aux fins de planification .....	25





Ministère des Finances  
Canada

Department of Finance  
Canada

Février 1994

Le ministre des Finances  
l'honorable Paul Martin, c.p., député

---

# **Le plan budgétaire**

---





Février 1994

Le ministre des Finances  
l'honorable Paul Martin, c.p., député

---

# **Le plan budgétaire**

---